ВЛАДИН

ПРЕДЛОГ УСТАВА

ЈЕДНА КРИТИКА

ОД

СТОЈАНА М. ПРОТИЋА

БЕОГРАД
...овине хартије „Пантић и друг"
1921.

ВЛАДИН

ПРЕДЛОГ УСТАВА

ЈЕДНА КРИТИКА

ОД

СТОЈАНА М. ПРОТИЋА

БЕОГРАД

Издање трговине хартије „Пантић и друг“.

1921.

Штампарија „Будућност“, Дворска ул. бр. 17.

ЧИТАОЦИМА

Издајући у руке читаоцима ову књижицу ја бих желео, напред, рећи само ово: књижица је рађена брзо! То бих молио да читаоци имају на уму не ради онога што сам рекао, него ради онога што нисам рекао и ради онога како сам рекао. За оно што сам рекао не тражим пардона; за оно како сам рекао молио бих да ми се признаду „ублажавне околности“!

30. јануара 1921. год.
Београд.

Стојан М. Протић

Не знајући да ли ћу моћи пред Уставотворном Скупштином бранити и заступати своје гледиште у питању уставном, ја сам мислио и мислим да сам дужан и своме уверењу, и отаџбини, и странци бранити га и заступати на начин на који могу све донде, докле ово велико и за земљу врло важно питање не буде коначно решено.

За то сам се решио изложити овде, у овој књижици, своје мишљење о уставном питању како се оно сад представља и у мени у којој се оно сад налази. Питање је и сувише важно, оно засеже и сувише дубоко и далеко и у садашњост и у будућност наше државе и нашега народа, а да би ме ма какви обзири, било лични било партијски, могли и смели уздржавати да не кажем своје мишљење, кад искрено верујем да је пут и начин којим се пошло, и којим се иде у решавању овога великога питања, и штетан и опасан за нашу младу државу и за наш уједињени народ.

Своје мишљење о томе какав треба да буде Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, ја сам у истини већ изнео, и изнео га са свим конкретно, у позитивном предлогу за Устав наше државе. Онда кад сам ја то учинио, није било никаквога другог предлога позитивнога, потпуно израђеног и слу-

жбенога. Од тога свога мишљења ја немам ни данас никаква озбиљна разлога одустајати: никакве озбиљне критике којом би се могао користити није до сад у ствари ни било против мога нацрта Устава. Сваку озбиљну дискусију о мом нацрту нисам никад одбијао, па је и сад не одбијам с напоменом: да свака озбиљна критика мора бити и позитивна, т. ј. она мора и сама дати позитивне предлоге за одредбе Устава које критикује.

Мој нацрт има само један озбиљан, лако разумљив недостатак: он нема прелазних наређења, која нису била онда израђена ни због недостатка времена ни због тога што се потпуно корисно и добро могу дати прелазна наређења, кад се дефинитивно утврди текст предлога Устава. Али се тај недостатак, или управо допуна предлога уставнога, лако може накнадити.

У осталом тих прелазних наређења немају, као што ћемо видети, ни други нацрти и предлози Устава.

Тако је ствар стајала с уставним питањем до Уставотворне Скупштине.

Тада је кабинет г. Веснића изишао са својим предлогом Устава, а мало после је и кабинет г. Пашића дао свој предлог Устава.

Оба ова предлога, на жалост, нису позната широј публици, а последњи није у овом тренутку познат ни својој господи посланицима Уставотворне Скупштине.[1])

[1]) У међувремену откако су ове врсте написане, у Уставотворној Скупштини раздан је члановима исте и нацрт Устава владе г. Пашића.

У осталом ова се оба предлога врло мало разликују један од другога, а први, г. Веснићев предлог, познат је колико знам свима посланицима.

Оба, пак, ова предлога врло се знатно разликују од мога нацрта Устава не само у питању административне деобе земље и обима самоуправе обласне и општинске него и у другим, врло важним, питањима уставним. Важна разлика између оба ова предлога Устава и мога нацрта је и у томе: шта све треба у Устав да уђе: било као уставна било као законска одредба. Ова разлика је у нашем случају, у случају кад је реч о Уставу Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, врло важна. Наша држава је тек у постајању, она се сад тек ствара или управо склапа из разних области, које су све досад живеле под врло разноликим административним прописима и законодавствима. Што је Устав краћи, то се све више продужава ово незгодно и мучно стање и у онолико, колико то не мора бити. А шта то значи, то ће, без сумње, сваки знати који је иоле озбиљније размишљао о томе, а нарочито онај који је мало и искуства о томе имао и има, практично радећи послове државне за ове две године. Кад томе још додате и факат, такође важан и значајан, да ово разноврсно законодавство и ова разноврсна администрација, основана на разним патентима и старим уредбама, имају у себи много назаднога и несувременога, онда је незгода и невоља од краткоће Устава још јаснија и већа.

Ова последња разлика између оба предлога владина и мога нацрта Устава конкретно се изра-

жава у броју чланова или параграфа овако: док у мом нацрту Устава има 201 члан, дотле у предлогу г. Веснића има само 76 чланова, а у предлогу г. Пашићеве владе 86 чланова!

*

Сад се може рећи да су се јавиле и да постоје две концепције за решење нашег уставног питања, изражене у два позитивна и конкретна предлога: концепција г. Веснићеве и г. Пашићеве владе и концепција изражена у мом нацрту Устава. Обе ове концепције су засноване на унитарном принципу, или како се у нас уобичајило рећи на принципу једне, јединствене државе. Разлика је, у том погледу, између обе ове концепције у томе, што предлози Устава г. Веснићеве и г. Пашићеве владе имају у себи много бирократизма или бирократскога централизма и недовољно изражен принцип самоуправе који данас све више отима маха, и који је стара застава народне радикалне странке, под којом се она борила пуних четрдесет година и извојевала нам политичке тековине исписане у Уставу Краљевине Србије од 1888. године и новој државној творевини — Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца!

И ова је разлика врло важна и знатна. Да ли ова разлика стоји у вези с оним другим разликама између обе ове концепције Устава и да ли она није можда и основни узрок, што су предлози Устава владе г. г. Веснића и Пашића отишли у назад, те нас одвели у неколико врло важних уставних основних питања до самога Устава Кнежевине Србије од 1869. године?! То би био предмет нарочитог испи-

тивања, али је, по мом уверењу, још сад прилично вероватан афирмативан одговор.

Задатак је ових редова да обележи и окарактерише главне разлике између једне и друге концепције нашега Устава, између предлога владе г. г. Веснића и Пашића с једне стране и мога предлога с друге стране.

Те се разлике тичу: прво технике Устава, обима, његове садржине, друго питања уставних ван питања административне деобе земље и обласне и општинске самоуправе и, најпосле, питања о административној деоби земље и обласној и општинској самоуправи.

1

Ја сам већ напоменуо да је једна од разлика између мога предлога Устава и предлога владиног у томе, што је владин предлог Устава врло кратак и садржином сиромашан. Напоменуо сам већ и главни разлог за што мислим да је и штетно и опасно да наш Устав буде врло кратак. Да се сад мало на томе задржимо и да видимо: да ли, може бити. нема озбиљних разлога који би налагали да наш Устав буде кратак.

Влада, досад, није поднела мотиве за овакав свој поступак, као што није ни у опште спровела свој предлог Устава никаквим објашњењима. Међутим, ако је икад било потребно спровести један законски предлог с објашњењима, то је било потребно овде у овом случају.

Приватно се овакав поступак, да Устав буде кратак, брани тиме, што се истиче потреба да се

донесе Устав што пре и што тобож, не зна се зашто, у Устав не треба стављати ништа што не би било чисто уставнога карактера и што треба да буде ствар законодавства!

И ако је одиста важно имати Устав што пре, као што је важно у опште имати и добити што пре боље законе и њима заменити оне рђаве, ипак овај разлог не сме ићи на штету доброга Устава, који треба да буде основни закон земље, а још мање то треба да буде у земљи која има тако разноврсна и назадна законодавства и која сад први пут заснива своје опште државно уређење. Још је чудније видети, како овај захтев често и готово најјаче истиче она страна која је најкривља што до сад уставно питање није, ако не коначно решено, а оно бар припремљено и расветљено толико, да би се оно могло брже решити. Пре него што су расписани избори постојао је службено једино мој предлог Устава као министра за Уставотворну Скупштину. Он је тада био и објављен и знала га је цела земља. Демократе су у својим рукама држале министарство за Уставотворну Скупштину нешто јаче од четрнаест месеци, и за све то време нису на уставном питању ништа ни радили ни урадили. То је био и један од главних разлога за што сам ја сам, у другом кабинету мом, узео министарство за Уставотворну Скупштину. И тада сам ја за непуна три месеца спремио онај предлог Устава, који је после и објављен. Тада је спремљен и предлог за пословник Уставотворне Скупштине, који је ових дана такође објављен.

Устав, ако се хоће, а то се, мислим, мора хтети, да буде добар и да буде основа за даљи користан и плодан законодавни рад, као и за правилан и здрав политички и државни развитак наше отаџбине, не може се преко колена и на врат на нос доносити.

Други разлог да Устав буде кратак исто је тако неоправдан и не може да издржи критику.

Код тако званих писаних Устава, или боље рећи код у један нарочити закон кодификованих уставних прописа и наређења, опширност Устава се избегава с тога, што су се до сад тражиле и прописивале нарочите теже процедуре за мењање тих уставних наређења и прописа, па се на тај начин везивале руке законодавцу и он стављао у положај или да крши поједина уставна наређења, доносећи законе, или да држећи их се кочи напредак и развитак земље.

Ту незгоду и тешкоћу су људи избегли доцније на тај начин што су, с једне стране, процедуру за ревизију Устава ублажавали и олакшавали, те је данас у ствари свели на обичну законодавну процедуру која се тражи за решење сваког важнијег политичког питања: да се оно, то питање, пре дефинитивног решења изложи на оцену бирачима на тај начин, што се старо Народно Представништво распушта и ново бира да дефинитивно одлучи о изменама Устава које су биле предложене и које је претходно Народно Представништво примило било. С друге стране људи су у кодификоване уставе унели један нов моменат. Пошто је и Устав у суштини један закон који се, као што се зна, у Енглеској

ничим не разликује од сваког другог закона по начину постанка и по свом формалном значењу, они су одредбе у кодификованом Уставу поделили на две врсте: на одредбе које имају уставни карактер, т. ј. које се могу мењати само једном нарочитом процедуром, и на одредбе које имају чисто законски карактер, т. ј. оне које законодавац са свим обичном и редовном законодавном процедуром мења.

С овим двема коректурама опширност Устава губи са свим све оне незгоде, које би иначе имала и које је доскора имала, док оне коректуре нису почеле да се уводе.

За ове коректуре није знала народна радикална странка, кад је крајем осамдесетих година доносила с краљем Миланом Устав. За то су се незгоде од опширности Устава од 1888. године после на пракси осећале и више пута законодавца кочиле и ометале да законодавство у напреднијем правцу креће.

Које су, пак, добре стране од опширности Устава, ми смо већ поменули, а те добре стране су нарочито важне и значајне за младе земље и за земље с назадним и разноврсним законодавствима и уредбама.

Такав је случај био с Краљевином Србијом осамдесетих година. Такав је случај сад с нашом Краљевином, кад она има да гради свој први Устав. Сви разлози, који су онда говорили за то да Устав за Краљевину Србију буде опширнији, важе и данас за Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, и још у појачаној мери. Али за разлику од ондашње Краљевине Србије, Краљевина Срба, Хрвата и Слове-

наца налази се у том повољном положају, што она има пред собом уставно искуство Краљевине Србије, и искуство те природе других земаља.

И нови немачки устав од априла 1919. године има овакве две врсте уставних одредаба, и ако је Немачка великом већином у том тренутку имала напредније законодавство него што га сад имамо ми.

Интересно је поменути да и нов немачки Устав има скоро толико исто чланова колико и мој предлог Устава, и ако ја нисам знао за немачки Устав у тренутку кад сам свој нацрт Устава израђивао, и ако је законодавство Немачке и потпуније, и напредније, и једноличније него што је садашње законодавство у нашој Краљевини, где нема ни на једном пољу једнакога законодавства!

У свом нацрту Устава, ја сам само на неколико места увео одредбе законскога карактера, али би и добро и потребно било да се број одредаба у Уставу, које би имале законски карактер, повећа, а број одредаба с уставним карактером смањи ради веће гипкости Устава и бржега и равномернијега напредовања законодавства нашега. Тада би, можда, могла доћи још по која одредба у Устав коју ни ја нисам унео, а која би нам могла корисно послужити чим Устав донесемо, не чекајући на нове законе који не долазе тако брзо, како то тражи нарочито живот младе и живот нове државе!

Незгоде и невоље од овако краткога Устава какав нам се он приказује у владину предлогу јесу, у нашем случају, и велике и тешке. С овако кратким Уставом ми ћемо се наћи сутра дан, по доно-

шењу његову, у истом положају у ком сенала зимо и сад, ако нећемо да везирским методама, какве већ имамо у познатој *Обзнани* од краја друге десетине овог новог двадесетог века, продужимо наш политички, уставни и парламентарни живот!

До душе онда би ове везирске *Обзнане* добиле нешто друкчи карактер: онда би ови или нови Везири имали за своје *Обзнане* овлашћења — уставна!

Колико би то било боље или *горе* — да оставимо за овај час на страну!

2.

Друга важна разлика између владинога предлога Устава и мога предлога јест у томе, како један а како други предлог решавају многа важна питања уставна, која не стоје у директној вези с питањем о административној деоби земље и обласној и општинској самоуправи.

Ја ћу овде истаћи неколико од тих питања која ми се чине нарочито важна, примера ради, молећи читаоце да за остала питања упореде сами текстове једнога и другога предлога и оцене разлике међу њима.

Чудним начином, готово без изузетка све разлике које у овом погледу постоје између једнога и другога предлога, и код оних чланова који се налазе и у једном и у другом предлогу и код оних који су „као непотребни“ изостављени, а има их у мом предлогу, — јесу на штету грађанске слободе и грађанских права, као и на штету права Парла-

мента и добре администрације државне. И ако би било природно очекивати, да владин предлог Устава који су градили удружени демократи и радикали, имајући још пред собом и мој потпуно детаљно израђени нацрт Устава, буде бољи, либералнији, демократскији, он је, на против, отишао назад тако далеко да је срећно доспео и до — тројичког Блазнавчевог Устава!

*

Да видимо најпре како решава један, а како други предлог питање *о личној слободи* и њеним гарантијама, које расправља део II и једнога и другог предлога.

Можда неће бити на одмет да, пре тога, поменем како је из тога одељка избачен члан 7. мога предлога, у колико он говори о члановима Краљевског Дома и регулише њихов положај. То је, по мом уверењу, једна значајна погрешка, и у толико већа у колико се зна да смо ми у Србији већ имали невоља због тога.

Члану 8. мога предлога који говори о личној слободи одговара члан 3. владинога предлога. Кад се упореде ова два члана, онда се види ово:

Из члана 8. мога предлога владин предлог је избацио четврти, пети, шести и седми став.

Четврти став регулише случајеве где се један грађанин притвара ван погодаба кривичног судског поступка, а таких случајева има. Ту се каже да се у таким случајевима грађанин може притворити и у затвору држати само двадесет и четири часа, и то опет само онда кад је то потребно да би се

заштитила лична слобода других грађана, или да би се заштитио сам тај грађанин, или да би се одржао јавни поредак, јавна безбедност или морал.

Пети став наређује да су сви управници јавних и приватних болница дужни у року од 24 часа јавити надлежној судској власти сваки случај кад приме на негу једно лице, које им је предато *као умоболно.*

Није непознато каквих злоупотреба све може бити у оваким случајевима, и онда је лако појмити да је овај став једна гарантија за личну слободу грађана.

Ставови шести и седми одређују шта има да буде с органима јавним и свима онима који се огреше о ове прописе уставне, па се каже да ће се сваки од њих казнити за незаконо лишење слободе на тужбу *ма кога грађанина* у року од 6 месеци од учињеног дела. Да би се спречиле могућне злоупотребе у подношању тужаба, каже се, најпосле, да и овде вреди други став члана 30 који гласи: да ће суд казнити тужиоца, ако нађе да је тужба неозбиљна или лакомислена затвором од једног до три месеца или глобом од 300 до 900 динара, а ако нађе да је тужба злонамерна онда затвором од 6 месеци до једне године дана.

Зашто је владин предлог изоставио ове гарантије не знам, али какво ће се стање имати сутрадан по вотирању Устава код наших и разноврсних и назадних закона није тешко погодити.

И код Устава је врло важна ствар, као и код закона у опште, да разне одредбе једна другој не

противрече но да једна другу помажу у регулисању једнога односа. За то је за оцену питања: како третира један, а како други предлог питање о личној слободи, важно видети и друге одредбе оба предлога, у другим одељцима њиховим, који имају везе с питањем личне слободе грађана.

У том погледу је врло важан други став члана 70. владиног предлога који гласи овако: „Законом се може за изванредне случајеве прописати нарочити поступак за извиђање и суђење кривичних дела“! То значи ни више ни мање но да уставотворац упућује законодавца да ствара изузетне законе за поједине случајеве, упућује га на старе — комисије за суђење и преке судове! Тешко је замислити једну тежу и реакционарнију одредбу од ове.

Али ова одредба постаје још тежа и реакционарнија, кад се она доведе у везу с одредбама чланова 49. и 61. владиног предлога. По првој од ових одредаба Народно Представништво може овластити изабране одборе ради проучавања неког поднесеног предлога законског, да тај предлог приме и допусте његову примену и извршење пре но што га је Народно Представништво изгласало! По другој, пак, од ових одредаба: управна власт може одредбама са законском снагом уређивати односе на основу законодавног овлашћења, које се даје посебно за сваки случај.

Као што се види по овим одредбама, цео законодавни је посао врло упрошћен! Шта све из тога може изићи и на каквим стакленим ногама стоје и лична слобода, и права Парламента, и

права скупштинске мањине, није ни мало тешко пронаћи.

Али да би ова ружна и управо одвратно реакционарна слика била потпунија, морамо још нешто додати, још једну две ствари напоменути.

У одељку VI који говори о *Министрима* има у предлогу мом члан 137. који овако гласи:

„За дела кажњива казненим закоником имају повређена приватна лица право непосредно тужити министре редовним судовима у границама члана 28. Устава[1]).

„Ако би пре извршне пресуде редовног суда министар био за исто дело оптужен Државном Суду, редовни суд обуставља рад до пресуде Државног Суда. После ове пресуде редовни суд може, на захтев приватног тужиоца, решавати само о грађанској одговорности“.

И овај је члан 137 изоставио владин предлог! Ако енглеске министре, под наведеним погодбама, може сваки грађанин тужити суду за повреду своје слободе или својих права, ове наше, садашње и будуће, „југословенске министре“, не сме нико тужити суду сем Краља и Народног Представништва! И њима не могу и не смеју судити и редовни судови. Њима може судити само Државни Суд!..

Познато је да лична слобода грађана може бити угрожена не само од грађанских јавних органа него и од војних, и од војника и од официра. *За то је врло важно знати, какав је положај војника и*

[1]) Погрешно 23, треба 30. члана Устава.

официра у једној држави: да ли су они, и у којој мери, подложни општим законима за све грађане, или за њих важе нарочите, посебне норме, и у којој мери; јер ако војни устав и грађански устав, како каже један немачки писац, нису у складу, онда је грађански устав — обрао бостан!

Од општих прописа и правила ваља одступати само у онолико у колико је то неопходно потребно, у колико то специјални односи, специјалне прилике једне гране државне службе неодољиво траже.

По том начелу ваља ценити и положај војника и официра, и то у толико пре и више што они већ имају једну изузетност штетну за грађанску слободу — они носе оружје, а грађани не носе. Отуда се и̏ за то и ова изузетност своди на колико је могућно мању меру, па се у либералним и демократским земљама она избегава у свима приликама, где то служба војна не тражи.

Тако гледајући на ствар и следујући примерима демократских и парламентарних земаља, ја сам у мој предлог, у одељку XIV *Војска*, ставио и ову одредбу у члану 195.: „Војницима и официрима под заставом за војне и политичке кривице суде војни судови. По пресудама војних судова решава у последњем степену Касациони Суд. За обичне кривице војницима и официрима под заставом суде редовни судови. За војне судове важе одредбе члана 149. 150. и 152. Устава."

Све је то пореметио владин предлог и оставио да војницима и официрима под заставом суде само војни судови: и онда кад који од њих што украде,

или кога опљачка, или кога туче или убије, или какву меницу фалсификује, или песак у брашно метне!

Колико има гаранције код војних судова за самостално суђење, и каквих случајева код њих све може бити — то најбоље показује овај последњи драстичан пример поновног суђења г. Коче Поповића: где је војни суд прво одобрио поновно суђење на основу осуђеникове копије аката, која има оверу власти да је копија тачна, али никако да је потпуна, и где се није питало да ли случајно осуђеник не зна и где су оригинална акта, кад је могао с ових копију узети; и друго где је војни суд начинио овај проналазак: да је за онај песак и нечистоту у брашну које је давано војницима крив млинар осуђеников, а не осуђеник који је баш за то и ослобођен од војне дужности да као стручњак води надзор и дејствује да војници добију чисто брашно!

*

Пошто смо видели како је прошла лична слобода грађана у владину предлогу, да пођемо сад даље и *да видимо како стојимо са штампом.*

У нашем Уставу од 1888. године има одредба: да се новине и друге штампане ствари могу забранити, ако садрже увреду владаоца или чланова Краљевог Дома, или увреду страних владалаца и њихових домова, или позив грађана да устају на оружје.

Али је уставотворац од 1888. године за тај случај предвидео да власт која је забрану извршила мора за 24 часа од забране спровести ствар суду, који је опет за 24 сата дужан забрану оснажити или

уништити; у противном се случају сматра да је забрана дигнута.

Ово је једна превентивна мера, ма да је истим 22. чланом Устава од 1888. године свака превентивна мера искључена, која спречава излазак, продају, растурање списа и новина.

Народна радикална странка је била онда принуђена пристати на овај изузетак поглавито из разлога спољне политике, кад нам је над главом стајала Аустрија, и због ондашњега владаоца.

Иначе, као што је познато, већ одавно у парламентарним и демократским земљама полицијских, претходних забрана нема.[1])

Чак их нема ни у данском Уставу, који има знаменити члан 25. који је пандан нашем 56. члану Устава од 1869 и аустријском члану 14, такозваном каучукпараграфу!

По члану 86. данскога Устава: сваки има право објављивати своје мисли путем штампе, стојећи за то одговоран пред судовима. Цензура и друге превентивне мере неће се моћи никад васпоставити. Закон дански о штампи је од 1853. године, а ова одредба уставна је од 1866. године!

Да видимо сад, како је решио ово питање о штампи владин предлог и како је оно решено у мом предлогу.

Владин предлог има свега један члан о штампи и у њему има ово: 1, он оставља забрану полицијску као и наш Устав од 1888. године; 2, он додаје још два случаја у којима се новине могу забранити; 3, он додаје да се и цензура може уста-

новити за време рата, али не казујући ближе ко то може учинити: законодавац или извршна власт; 4, он одређује, у другом ставу свом, да за клевете и увреде штампом учињене *приватним лицима* одговарају писац издавач и штампар!

Мој предлог је водио рачуна и о фактичним приликама у којима се наша штампа налази и о начелима која треба да су у основу нашега законодавства о штампи.

Свакоме је познато како стоји с нашом штампом, и да је то стање штетно, па и опасно, и по истинску слободу штампе и за интерес грађанскога друштва.

Будући уверен да томе стању ваља учинити крај што пре, ја сам у мој предлог унео неколико одредаба о штампи које су у стању с једне стране обезбедити слободу штампе а с друге стране појачати одбрану грађанскога друштва одмах чим буде изгласан Устав.

За то код мене има три члана који о штампи говоре; и њима је овако решено то питање:

По мом предлогу 1, не може бити никакве превентивне мере сем што је свако издавачко предузеће дужно протоколисати своју фирму по одредбама трговачког закона код надлежног суда; а случај рата је код мене расправљен једном општом нормом, и на један рационалан и слободоуман начин, у члану 38, одељку III, где се одређује да за време рата може законодавна власт доносити привремене законе којима се одступа од појединих одредаба Устава и његових наређења с тим, да се ова одсту-

пања допуштају само у толико у колико би то изискивало ратно стање и под погодбом да за време рата буде Народно Представништво стално на окупу; 2, да се забранити може *даље* растурање новина или списа само у три случаја, и то на тужбу државног тужиоца, а забрану изриче суд решењем или пресудом; 3, да штампарске кривице суди поротни суд; 4, да за кривице штампом учињене вреде прописи казненог закона о саучешћу као и у енглеском праву; 5, да се новчане казне на које се осуди окривљени морају положити суду у року од три дана од дана извршности пресуде, у противном случају суд обуставља излажење листа својим решењем; 6, дата је тачнија и боља одредба за позивање грађана да силом мењају законе, а тако исто и за увреду; 7 предвиђено је да се све казне новчане појачавају: минималне са 200% а максималне са 100%; а казне затвора: да је најмања казна три месеца у случајевима где закон има као највећу казну годину дана и више, а месец и по дана затвора онде где закон има као највећу казну 6 месеци до године дана; и 8, да забрану решава државни суд кад је она самостална казна а поротни кад она иде уз другу казну.

По владином предлогу стање у погледу штампе погоршава се за штампу, а за одбрану грађанског друштва се не добија ништа јер оставља у том погледу садашње рђаво стање.

По мом предлогу и истинска слобода штампе и важни интереси грађанског друштва добијају, јер се одмах мења стање на боље.[2])

Биће добро да одмах овде поменем и један важан члан мога предлога, који има везе и с овом ствари и са свима бољицима које би Устав донео у стању нашега законодавства.

Члан 151. мога предлога Устава, у одељку *Судска Власт*, у другом свом ставу има ово важно наређење:

„Али ако је текст закона ранијих у супротности с којом одредбом Устава, или ако у законима досадашњим није што одређено или наређено а Уставом јесте, онда је за судове меродаван текст Устава који су судови дужни примењивати“.

Да би био још бољи и кориснији овај важан члан требало би га допунити тим: да све ово вреди не само за законе раније од овога Устава него и за ове уредбе и свакојаке друге прописе, и не само за судове него и за све друге власти.

С оваким чланом 151. и оваким предлогом Устава као што је овај мој предлог, на мах би биле решене многе тешкоће и код цивилних и код војних власти. Шта то вреди и колико велико практично значење ово има знаће сви који познају наше садашње законодавство и наше уредбе и друге прописе: и у Србији и у другим областима наше Краљевине.

И овде смо, дакле, код штампе отишли у назад у место напред, Види се да је дружба с овом нашом тобожњом демократијом врло несрећна: она води право и систематски у реакцију.

Али овој реакцији није ту крај. Иде она још даље; она је свуда, скоро у сваком параграфу, сем у

оним параграфима који су узети из мога предлога у колико нису и они оштећени и онакажени.

*

Својина је једно врло важно питање, управо основа данашњега грађанскога друштва.

Да видимо шта нам ту даје владин предлог:

О том говори члан 12. владинога предлога, и он је сасвим кратак. Он гласи овако:

„Својина је зајемчена. Садржина, обим и *ограничење приватне својине одређују се законом*. Укидају се феудни односи“.

Наш Устав од 1888. године (чл. 16.) има о томе овакву одредбу:

„Својина је неповредна ма какве природе била. Нико не може бити принуђен да своје добро уступи на државне или друге јавне потребе, нити се право приватне својине може ради тога ограничити, осим где закон то допушта *и уз накнаду по закону*“.

Мој предлог Устава има о том овакве одредбе:

Члан 15. „Својина је зајемчена. Садржина и обим својине одређује се законом: Феудни се односи укидају. Нико не може бити принуђен да своје добро уступи за јавне потребе, нити се право приватне својине може ради тога ограничити, осим где закон то допушта и уз накнаду по закону“.

„Кад друштвене потребе захтевају може се нарочитим законима допустити да се, уз накнаду, извласте земљишта ради грађења станова, ради насељавања, ради побољшавања тла, ради унапређења пољопривреде и уопште ради подизања земљорадничког реда“.

Члан 16. „Сваки државлланинтицат иможе с не-

покретност сваке врсте и бавити се сваком граном привреде. Слобода рада, привреде и трговине ујемчава се у границама закона".

С овим су у вези, и ако не сасвим директној, и ови чланови истога одељка мога предлога.

Члан 34. „Закони који уређују привредни живот руководиће се начелима праведности да би се држављанима омогућио опстанак човека достојан".

Члан 35. „Сваком држављанину обезбедиће се законима могућност да радом привређује своје издржање".

Члан 36. „Уставна права важе за све држављане без разлике пола".

Од свега тога ништа нема у владину предлогу Устава, у одељку о основним грађанским правима, и ако нам је демократска странка пробила уши доказујући како је она социјално реформаторска странка!

Да разгледамо сад мало изближе ове одредбе о својини у сва три Устава.

Прво питање које се, чини ми се, мора свакоме наметнути јесте: шта треба да значи у владином предлогу да се поред садржине и обима приватне својине Уставом одређује и ограничење њено? Кад се законом одређује садржина и обим приватне својине, зашто ће, поред тога, још Устав предвиђати и ограничење њено?

Очевидно се тај израз мора односити на својину која је ту, која се има, која је већ фактичка својина; а не на својину будућу, на прибављање својине нове. Ако је тако, онда се рађа ново питање: за што онда није уставотворац ставио поред

тога и онај велики и свуда, у свем образованом свету, признати принцип накнаде, и још и природну ограду да то ограничење приватне својине, уз накнаду, може ипак бити само у случајевима и за циљеве опште, народне и државне користи?

Кад уставотворац налази за потребно ставити у Устав један такав принцип, онда мора неминовно поред њега ставити и онај други принцип накнаде, ако неће да уздрмава и потреса саму основу грађанскога друштва и да сеје сумњу, зебњу, неповерење у државну власт код грађана.

А ово је владин предлог дужан био у толико пре учинити што у влади, као једна њена половина, седи странка, која је јавно истакла као један важан део свога политичког програма непризнавање принципа накнаде за одузету својину! Хоће ли Уставотворна Скупштина да стане на то земљиште и да усвоји ово гледиште демократа? Може ли народна радикална странка после четрдесет година своје политичке борбе да напушта сад један од основних принципа грађанскога друштва, који је уписан и у оба Устава Краљевине Србије донесена као плод и ресултат њене мучне и тешке политичке борбе?

Нека се нико не заварава као да онај члан 12. у владину предлогу не би имао тако значење, кад није изрично у Уставу одбачен принцип накнаде. Програм демократске странке је јаван и познат, и кад се у Устав због ње и на њен захтев, као што ми је признао то и један министар, не уноси принцип накнаде за одузету својину, онда се нико после не може бранити да је то било случајно нити ве-

ровати да није тиме положај демократа појачан и нанесен осетан удар принципу накнаде.

Може неко питати: за што демократе ово чине, као што други, опет, може питати: за што радикали у влади попуштају у овом тако важном питању, напуштајући и једну тачку свога програма и саму основу на којој се имала засновати влада?

Остављајући радикалима у влади да сами одговоре на ово питање, ја ћу овде рећи неколико речи о држању демократа и карактеристици демократске странке у опште.

Ми смо видели, а још ћемо и више у току овог излагања видети, да су наше такозване демократе једна реакционарна странка у политичком погледу. Овај предлог Устава је за то непобитан и очигледан доказ. Никаква извијања и одбране ту не помажу. Факта су ту. Конкретни су предлози ту. Најсвечанија прилика кад једна странка има да покаже своју боју, своју веру, своја интимна уверења и мисли, то је прилика кад она ствара, с другим странкама, Устав. Ако игде, оно у Уставу једна странка има да да израза својим идејама политичким.

И ми смо већ видели у знатној мери, какве су те идеје. Оно што још нисмо видели, а што ћемо даље видети, истог је карактера, исте вредности, истог квалитета.

Па откуд онда у једне политички тако назадне странке да се јавља један такав револуционаран принцип, као што је принцип непризнавања накнаде кад се својина одузимље од грађана — као политичко вјерују?

Отуда и за то што је демократска странка не само реакционарна, политички назадна, него је још и демагошка; она је не само не принципијелна, не начелна странка, него просто странка којој су сва средства добра да дође до власти и да се одржи на власти. Она је, као и сваки демагог, народни варалица. Она народу обећава да му да земљу, а да за то ни он ни држава неће дати ништа „беговима“ и „грофовима“ и осталој господи! А кад до власти дође, она народу спрема да наметне Устав, и сваким се средствима труди то постићи, који народу не само не даје никакво озбиљно учешће у државним и јавним пословима, него му узима и оно што је дотле имао и извојевао; она и друге спречава да народу даду бољи, слободоумнији и демократскији Устав; она за себе и друге реакционаре узима власт којом сутра народу, коме је земљу дала, одузимље слободу, убија личност и предузимљивост и претвара га у предмет за управљање!

*

У одељку III који носи наслов *Државне Власти* има такође неколико карактеристичних разлика. Ми се нећемо на њима овде нарочито задржавати, али не можемо да не обратимо пажњу на њих: Владин предлог је избацио чланове мога предлога: 38. и 41. а место тога је дао нов члан (20. у владином предлогу) ове садржине: нарочитим законом ће се заштитити чиновништво у државној служби, а тако исто и државна служба од партијско политичког утицаја!

Ове разлике су одиста врло карактеристичне за оба схватања о Уставу, мога и владинога, а са-

држина члана 20. владиног предлога још и за истинољубивост демократских првака!

*

Сад долазе два важна одељка: одељак о Краљу и одељак о Народном Представништву.

Одељак о Краљу у владину предлогу има, с одељком о Намесништву, 11 чланова, а одељак о Народном Представништву 15 чланова! У мом предлогу одељак о Краљу има 37 чланова, а одељак о Народном Представништву има 51 члан!

Да разгледамо сад садржину једног и другог одељка по владином и по мом предлогу.

а

Члан 27. владиног предлога говори о сазивању, трајању заседавања, закључивању, распуштању и одлагању Народног Представништва. Али о одлагању Народног Представништва говори и члан 46. владиног предлога у одељку о Народном Представништву. За то ћемо овде говорити и о члану 46., јер би ми иначе незгодно било изразити мисао о ствари о којој је реч и у једном и у другом члану.

По мом предлогу, Краљ не може одлагати седнице Народног Представништва. Он може Народно Представништво сазивати, закључивати и распуштати, али одлагати не може. Одлагати седнице Народног Представништва може само Народно Представништво, а Краљ, у таком случају, може прекинути одмор Народног Представништва, ако државна потреба захтева да се оно позове на рад.

То је идеја енглескога парламентарнога права,

које исто тако сматра да је Парламенат перманентан, те се никад један сазив Народног Представништва не закључује, а да се истовремено не одреди дан састанка за нов сазив Народног Представништва.

Владин предлог је усвојио ову идеју о перманентности Народног Представништва, али је помешао две идеје о одлагању: узео је или задржао ону стару да Краљ указом може одложити седнице Народног Представништва за два месеца, и ону енглеску да Краљ може прекинути одмор Народног Представништва, по државној потреби, које је оно само себи дало. Ова друга идеја, да Краљ може позвати Народно Представништво, које је своје седнице одгодило, има смисла само онда, кад Народно Представништво по Уставу само одгађа своје седнице!

Правило да Краљ указом одлаже седнице Народног Представништва је континенталног порекла и Енглеска, где се парламентаризам најпре и најбоље развио, за то правило не зна. Али њега сад одбацује и континентална и теорија и пракса парламентарна. Показало се на пракси да оно ничему добром не може послужити, а може да служи, као што је и служило, рђавим намерама, које су га вероватно и створиле.

Његову злоупотребу је доживела и Југославија већ одмах у првим данима свога државног живота. Познато је да је демократско-социјалистички кабинет одложио седнице Народног Представништва указом, пошто га је незаконо у нераду држао пре тога без указа; два месеца, *па онда по истеку та два месеца предложио распуст Народног Представништва!*

У пракси парламентарној одлагање седница Народног Представништва указом Краљевим служило је само на то да влада припрема за себе, у своју корист, апел на народ, т. ј. као средство да се народна воља извештачи, и као осујећавање или знатно слабљење буџетскога права Народнога Представништва. С тога ово одлагање слободоумне парламентарне земље и на континенту више не употребљавају, ма да га имају забележено у својим Уставима, који су ранијега датума.[3])

*

По члану 29. владинога предлога министар војни и морнарице одговара за акте краљеве као врховнога заповедника!

Чудновато је да је владин предлог овакву једну одредбу могао у Устав унети — после ратова које је Србија од 1912. године па до 1918. водила! Ко год је био министар за то време, као и сваки онај који има мало појма о организацији војној, мора знати да је то један апсурдум. Како може одговарати министар војни за нешто што он не зна, што се без њега ради и што се без њега мора радити?

И ово је у толико чудноватије што у мом предлогу стоји: „а изузетно, у ратно време, и начелник главнога штаба врховне команде, у колико би ти акти били ван домашаја надлежнога министра војног и морнарице за то време“.

Допуштам да се може, за ово, тражити боља редакција, али се идеја не сме одбацити. За време рата у ствари мора бити два министра војна, или

начелник штаба који је одговоран шеф на ратној зони мора имати ранг и одговорности министра.

*

Члан 34 владиног предлога регулише случај кад Краљ по потреби оде на краће време из земље.

Мој предлог о томе говори у члану 54.

Члан 34. владиног предлога изменио је члан 54. мога предлога у толико, што је реч *изузетно* избацио и што је додао да заступништво министарског савета траје најдуже шест месеци — после чега би имали наступити прописи о намесништву!

Шта значи после оваке редакције члана 34. владиног предлога, израз „на краће време“ који се налази и у владином тексту као и у мом, ја не бих могао погодити.

Она реч *изузетно* у мој текст је нарочито стављена, она није ту случајно. А стављена је из овога разлога:

Правило је да владалац, државни шеф, не иде из земље. И свака држава, сваки народ, суревњиво пази на држање тога правила. И владаоци се старају да што ређе и што мање изузетке од тога правила чине. Отуда и појава: да се одлазак владаоца у иностранство сматра као догађај који као реткост обраћа одмах општу пажњу на себе.

И ово правило важи и за земље уставне и парламентарне, као и за земље неуставне и непарламентарне; и за републике исто тако као и за монархије.

За ово правило постоји важан државни разлог. Ниједна земља и ниједан народ не желе и не

гледају добрим оком да се владалац, државни шеф, њихов излажу често утицајима иностраним за што бављење у иностранству ствара неизбежно многе прилике.

Она реч *изузетно* у члану 54. мога предлога хтела је да подвуче важност овога правила, што је било у толико потребније јер је, у том погледу, Краљ Милан оставио један рђав обичај који није саветно, у интересу државе и народа, одржавати.

Али владин предлог не само да је изоставио из мога текста ону реч *узузетно*, него је још предвидео да владалац може у иностранству остати и шест месеци, па још и више!

Каква је то мудрост државничка мени је заиста непојмљиво!

*

Члан 36. владиног предлога унео је такође једну „поправку“ у текст члана 66. и 68. мога предлога.

Ту сам ја ставио да се, на случај потребе, бира *један намесник.* Владин предлог у члану 36. предвиђа и одређује да се, у случају потребе, бирају *три намесника*!

Чија је заслуга за ову „поправку“ не знам, али мислим да прилично погађам.

Као и онда, кад сам градио редакцију члана 66. и 68. мога предлога, тако и сад мислим, да је ова „поправка“ не нешто боље него нешто горе! Свуда је, колико ја знам, један намесник. Не знам зашто ћемо ми једнако одржавати институцију од три намесника коју вучемо још од Устава од 1869.

године. Ако је она од некога страха постала у нас у прво време, тај се разлог држим преживео. Кад се не бојимо и нисмо бојали Краљева и Књажева, не знам зашто бисмо се бојали једнога намесника чији је ауторитет као намесника знатно мањи од ауторитета Краљева. Главно је организовати добро суверену власт у држави. Три намесника имати значи само давати три плате онде где треба давати једну плату, правити тројство онде где треба имати јединство, кочити рад у врху државе и стварати више сплетака. Од евентуалних криза не могу нас спасти три намесника, као што нас нису спасли ни 1892/3. године. Ако не можемо бити оригинални у чем бољем, онда не треба да будемо оригинални где је цео паметан свет против нас; у питању броја намесника и у питању склопа Народнога Представништва од једнога или од два дома!

б

Одељак о Народном Представништву са свим је сиромашан са својих 15 чланова!

Већ први члан, 42., владиног предлога о Народном Представништву наопак је. Њиме се, поред осталога, одређује ко има активно бирачко право, али ни ту нити у којем другом члану постоји одредба о томе ко има пасивно право бирачко — од грађана! А за официре, војнике и официре под заставом се каже да они не могу ни бирати ни бити бирани.

У жељи да Устав буде што краћи, да би се вотирао „што пре“, смањен је и број одељака и

број чланова. Али је услед тога понеки члан предлога морао да прими у се врло разнородне ствари, тако да Устав тиме постаје поред све своје краткоће непрегледан.

Тако је и на тај начин овај члан 42. постао врло разнорадан и за употребу неподесан. Њиме се, најпре, одређује склоп Народног Представништва из два дома: Народне Скупштине и Сената. За тим се одређује број посланика за Народну Скупштину и изборно право, па онда за колико година траје мандат, за тим бирачко право за које се не дају све погодбе него се неке, изузетно, остављају за закон, а неке, за официре и војнике, се бележе — пасивно право за официре и војнике! Друго све о изборима оставља се закону као и питање да и жене добију права гласа!

Чланом 43 одређује се број сенатора на 100 чланова ма да је број посланика за Народну Скупштину 300. По правилу Сенат има половину онога броја чланова колико има Народна Скупштина посланика.

Мислим да је добро што се влада решила на дводомни систем Народнога Представништва, и ја о томе не бих ништа ни говорио овде да нисам у новинама прочитао: да је уставни одбор демократског клуба, па ваљда и демократски клуб за њим, одлучио, *после тога*, избацити Сенат „као непотребан“!

Знам да је у кабинету против Сената био г. Светозар Прибићевић, и да се међу демократама агитује против Сената на тај начин што се тврди: како је бајаги Сенат аристократска установа и за земље само где има старе аристократије!

Нека је овде, у том погледу, речено само ово: у Америци Северној нема аристократије него је свуда чиста демократија, па све америчке државе имају Народно Представништво од два дома. То исто вреди и за Француску Републику. Ческа на коју се неки демократи, кад им то треба за њихове нарочите намере, позивају, увела је, ако се не варам, такође Сенат.

За радикале још бих само ово додао: факат да су против Сената тако одлични демократи као што су пок. Краљ Милан и г. Светозар Прибићевић треба баш да буде један озбиљан разлог више да буду за Сенат!

Да се дуже задржавам на овом одељку владина предлога мислим да нема смисла. Сваки читалац може лако себи створити суд о вредности једнога предлога за Устав у коме о Народном Представништву које треба, поред Краља, да је централна тачка у Уставу, има свега петнаест чланова! Шта све треба да буде у једном добром и демократском Уставу, нарочито за наше прилике, а што је владин предлог пропустио унети, довољно је да сваки читалац упореди текстове мога предлога Устава о Народном Представништву, Народној Скупштини и Сенату, и текстове владина предлога о томе.

Овдѐ ћу, нарочито, још један пут свратити пажњу само на члан 49. владинога предлога који представља такође једну „поправку“!

Тај значајан и карактеристичан члан за уставна и парламентарна схватања господе у кабинету гласи овако:

„Изузетно, у хитним случајевима, могу Народна Скупштина и Сенат, одборе, изабране ради проучавања предлога, који су поднети од стране владе, овластити да дотични предлог приме и допусте његову примену и извршење пре него што га је Народно Представништво изгласало."

Да је нешто налик на овај члан ушло као једна одредба прелазних поређења, с роком важења за једну или две године, *уместо другог става члана 61. предлога владинога,* онда би се оваква једна одредба још дала и разумети и донекле бранити. Али и тада, ипак, само с допуном да и у тим случајевима мора *претходно* владин предлог издржати начелну дискусију и бити примљен у начелу у Народном Представништву.

Оваква каква је, одредба члана 49. владинога предлога, представља један нов принцип парламентарнога права, и није ништа друго него изигравање Народног Представништва као законодавнога чиниоца!

*

Одељак о *Управној Власти* у владином предлогу Устава спојио је у себи три одељка мога предлога: и одељак о Министрима, и одељак о Државном Савету, и одељак о Месној Управи.

У овом одељку о Управној Власти ван питања о Месној Управи и Државном Савету карактеристичне су ове разлике од мога предлога: 1, избачен је, као што сам већ напред поменуо, члан 137. мога предлога који говори о праву грађана да могу тужити министре непосредно суду редовном за по-

вреду своје слободе или права у делима предвиђеним кривичним законима; а исквaрена је и редакција члана 130. мога предлога јер Краљ именује и председника министарства и министре; 2, уметнута је једна одредба, која се налази у другом ставу члана 61. предлога владиног, која овлашћује законодавца да он може своју законодавну власт преносити на — управну власт! Та одредба гласи: „Управна власт може уредбама са законском снагом уређивати односе само на основу законодавног овлашћења које се даје за сваки посебни случај“!

Како ја мислим о овим овлашћењима и шта она значе, ја сам доста опширно и мислим јасно казао у чланцима „Законске Уредбе“, који су прошле јесени изашли у *Самоуправи* и за тим одштампани у књизи: *У очи Уставотворне Скупштине.*

По овоме члану 61. види се да су они који су онда, у прошлој години, тражили она овлашћења за себе од законодавне власти, противно Уставу Краљевине Србије, хтели сад да се обезбеде за њих Уставом: да он још унапред упути будућега законодавца да буде благонаклон на овакве захтеве владе којима се руши сама законодавна власт и којима она саму себе чини излишном, пошто он, уставотворац, још унапред изјављује да нема ништа против тога!

Чудан одиста, и оригиналан, овај југословенски уставотворац!

У одредбама о Државном Савету важне су ове разлике:

Владин предлог не даје број чланова, не одре-

ђује квалификације за саветнике, нема одредбу да се саветници државни не могу ни на какву другу службу употребити без свога пристанка и одобрења опште седнице Државног Савета, и да не могу бити органи никаквог предузећа које ради на добит. Нема даље, одредбе да је Државни Савет дисциплински суд за државне чиновнике. Нема оне гаранције за грађане и ауторитет Државног Савета које даје члан 143. Државног Савета мога предлога, нити има одредба да Државни Савет може радити по одсецима од по пет чланова, сем нарочитих случајева одређеих законом о пословном реду у Државном Савету, као што нема ни врло важну одредбу: да је поступак у Државном Савету јаван за све спорове и да парничне стране могу имати заступнике из првозаступничког реда!

Постављање Државних Саветника ја сам оставио, као и постављање чланова Главне Контроле и судија, Краљу у влади како би рекли Енглези. Тако је, по моме уверењу, ипак боље но што је досаашњи начин по нашем Уставу који је последица и израз једног сувишног неповерења, природнога и разумљивога у моменту прелаза земље из једнога личног режима врло слабо заклоњеног привидним конституционализмом, у оних који су дотле од њега дуго и много трпели. У једној уставној и парламентарној, земљи, која је још и монархија. најбоље је и најприродније да та постављања врши Краљ у влади. Поред свега могућнога партијскога расположења код појединих влада овај начин, по мом уверењу, ипак даје више јемства за добар састав судова, ако је само добро организована законодавна

и судска власт, ако судије, саветници и чланови Контроле, имају пуну самосталност, *и ако су добро награђени.*

Наш досадашњи начин бирања и саветника, и судија, и чланова Контроле, исто је тако партијски с том једном незгодом већом, што је код њега осећање одговорности слабије него што је оно код једне владе коју гледа и Краљ, и Народно Представништво, и јавно мњење, и која има један мали тачно одређени и свима на видику број личности. У нашем досадашњем начину раде партије кроз Народно Представништво, кроз Државни Савет и кроз Касациони и Апелациони Суд, што се врло прђаво одзива и на морал и достојанство кандидата и на морал и достојанство изблрних тела! Па онда још, ту је и сама природна игра парламентарних институција и божија да не даду да ниједној партији порасту сувише много рогови: владе се смењују, судије, саветници и чланови Контроле умиру, а јавно мњење јача!

Државни Савет и Главна Контрола су у нас две врло важне инстатуције, оне су тако да кажем бочни помоћници Народнога Представништва, поред Судске Власти, и за то су заслуживали и заслужују да им се у Уставу посвети већа пажња а не да се овако маћијски третирају и мећу: Државни Савет у Управну Власт а Главна Контрола свега у један параграф — Државнога Газдинства!

*

Слично су прошли и судови. О судској власти има у владину предлогу свега — 4 члана! И још каква!

У првом, 70. члану, имају две контрадикторне одредбе које тангирају основе правосуђа: Забрањују се сваки изванредни судови и комисије за суђење а овлашћује се и упућује законодавац да може законом прописати „за изванредне случајеве“ *нарочити поступак за извиђање и суђење кравичних дела!*

Свуда видите ђавоље уши реакције како се промаљају кроз врећу у коју се она сакрива.

Члан 72 казује нам како ће се постављати касационе и апелационе судије и председници првостепених судова „између броја кандидата које бира изборно тело чиј ће се састав законом ближе одредити“.

Како ће се постављати судије првостенених судова и председници Касационог и Апелационих судова — не зна се! Ни у том нити у ком другом члану има икакве одредбе о овоме у владину предлогу!

А члан 72 је опет тако мудро редигован да се ниједан касациони и апелациони судија не може поставити, ако у току доношења Устава или одмах после тога буде било празно место у Касационим и Апелационим судовима — док се законом који треба доносити ближе не одреди састав оног изборног тела које ће министру правде давати кандидате за њих!

У одељку о *Судској Власти* ја сам у мом предлогу дао неколико одредаба које су, по мом мишљењу, врло важне и за углед судова и њихову самосталност, и за јемство грађанске слободе, и за санирање садашњега провизорнога стања и што скорије улажење у ново боље и редовно стање.

Свега тога у владину предлогу нема! Ваљда, опет, из разлога да се „што пре“ реши Устав и да се имају што „одрешеније руке“ — за увођење демократске слободе новим *Обзнанама*!

*

У владину предлогу после одељка о Судској Власти долазе још свега три одељка: одељак *о Државном Газдинству, о Војсци и о изменама у Уставу*

У одељку о Газдинству имају ове важније карактеристичне разлике: у члану 78 се поставља принцип *прогресивног порезивања.* Ја сматрам да је погрешно, и може бити и штетно јако, из практичких разлога, стављати тај принцип у Устав. Пре свега тај сам принцип ја прилично контроверзан, друго за његово увођење има много тешкоћа, треће ми имамо много других реформама, и важнијих и прешнијих, и у држави у опште и у финансијама посебице, да уведемо. Међу овим реформама има и таквих које морају ићи пре реформе увађања прогресивног порезивања, јер су оне припремне мере и полазне тачке за прогресиван порез као фактички порески систем у држави. Овака једна одредба у Уставу може одмах у почетку живота уставнога да изазове и политичке и финансијске тешкоће.

Мислим да је погрешно што је избачена одредба из мога предлога да „посредне дажбине, осим царине, подноси и двор“.

Ја сам овде нарочито мислио на трошарину и на практичке тешкоће које сам у томе имао као министар финансија.

Кад би било у питању само то, да се од по-

реза посредних ослобађа Краљ и Наследник Престола, онда би ствар била лака. Никоме не може бити то зазорно или неповољно.

Али у пракси ствар стоји друкче, Ту је Двор са разгранатим особљем и канцеларијама, ту је послуга цивилна и војна, и ту су отворена врата за злоупотребе које иду и на штету државе и на штету угледа Двора, а од којих је врло тешко бранити се и шефу државе и шефу државних финансија.

Не мислим да је добро ни што се Уставом оставља влади, односно министру финансија, право да може не поднети буџет Народном Представништву пун месец дани од дана састанка његова. У пракси има задоцњења, и она су кад кад неизбежна С њима се мора рачунати и овде. И онда ћете, кад оваку одредбу имате, и још у Уставу, имати буџете подношене и после месец дана, а то ће бити и на штету реда у државним финансијама и на штету ауторитета Устава.

Сад долази оно што је најлепше — управо оно што је најгоре и најружније.

Главна Контрола која је једна тако важна институција не само за буџетско право Народнога Представништва, које је опет камен темељац права и ауторитета његова, него и за ред и здраво стање државних финансија, третирана је у владном предлогу тако маћијски и тако без респекта да је, сирота, стрпана сва у један једини параграф овога одељка, из кога је, још, избачено све што чини суштину њенога угледа и њене важности као финан-

сијско-политичке установе у једној уставно и парламентарној земљи.

Све што о Главној Контроли има у том једном 180. члану владинога предлога, то је, да чланове Главне Контроле бира Народно Представништво из кандидационе листе коју саставља Министарски Савет и на којој има два пут онолико кандидата колико је празних места, и да чланови Главне Контроле уживају исту непокретност као и чланови Државног Савета!

Је ли ово намерно или, можда — случајно?

Не ваља, ништа не ваља, било једно или друго.

По мом предлогу, који има нарочити одељак о Главној Контроли, има поред председника 8 чланова Главне Контроле који сви морају имати десет година службе и диплому о свршеном правном факултету, и који не могу, ни привремено, бити упућивани ни на какву другу дужност без свога пристанка и одобрења опште седнице Главне Контроле, нити бити органи икаквог предузећа које ради на добит. По мом предлогу још Главна Контрола не само, прегледа, „исправља и ликвидира рачуне опште администрације и свих рачунополагача према државној и покрајинској каси“, него мотри још и „да ли се прикупљање државних прихода врши по законским прописима“, и пази да се не прекорачи ни један издатак по буџету, и да се не догоди никакво пренашање сума из једне буџетске партије у другу!

По мом предлогу је обезбеђена превентивна контрола државних расхода и прихода. која је један

битан део правилног и здравог финансирања, а по владином предлогу није.

Шта то значи није потребно много доказивати.

*

Одељак о *Војсци* има свега три члана од којих је само први, 81 члан, у свом првом ставу, како треба, и један напредак према досадањем стању. Он је узет из мога предлога.

Све друге добре, и по мом мишљењу важне, напредне и потребне одредбе о војсци које се налазе у мом предлогу — избачене су.

Ја сам већ напред поменуо одредбу члана 195. мога предлога о судовима за официре и војнике.

Сад овде томе имам да додам још и одредбу члана 196. и члана 198. мога предлога: прва говори о томе, да у војним школама официри и подофицири треба обавезно да слушају уставно и државно право, познавање земаљских закона и грађанске администрације; а друга одређује да се војска за одржање унутрашњег реда може употребити само на захтев надлежне грађанске власти.

Колико и каквога значења имају ове одредбе, ја нећу нарочито истицати, али јавни посленици србијански мислим да ће их добро разумети — бар они који хоће одиста слободну, демократску и парламентарну Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца.

*

Сад бих имао да кажем неколико речи о последњем одељку, који говори *о изменама у Уставу*, пре него што пређем на последњи део ове расправице.

Али пре тога још две три речи.

У жељи за смањивањем чланова и одељака у предлогу Устава, влада је свела мојих петнаест одељака на својих једанаест, и одељке Државна Служба Вероисповести, Министри растурила по разним одељцима, свевши и одељак о Државним Властима на четири безначајна члана, пошто се о истим предметима говори и на другом месту и ставивши у *први* члан овога одељка ову бесмислену и чудну одредбу, ваљда као најважнију: „Нарочитим ће се законом заштитити чиновништво у државној служби, а тако исто и државна служба од партијског-политичког утицаја!“

Владин предлог је још изоставио и ове одредбе из мога предлога:

Члан 20, други став: „нико се не може ослободити својих грађанских или војничких дужности, позивајући се на прописе своје вере“, и

Члан 18, став трећи: „Нико не може бити приморан у верозаконским актима или обредима, нити да слави верозаконске свечаности, осим ако је подложан очинској, туторској или дисциплинској — власти, у колико јој закон даје такво право принуде“!

Члан 185. „Чиновници су службеници државне целине и дужни су да раде у општем интересу, држећи се далеко од партијске политичке борбе“; и

Члан 184, други став: „Остали се прирођеници могу примати у државну службу само ако су десет година настањени рачунајући од дана прирођења. Изузетно од овога правила могу се примити у државну службу и прирођеници испод 10 година на-

стањени, по нарочитом одобрењу Државнога Савета, а на образложен захтев Краљевске Владе“.

*

У последњем одељку *о изменама у Уставу* владин предлог има једну одредбу која се, до душе, слаже с целим духом и карактером предлога, али која је и сама собом карактеристична за творце предлога и њихову слободоумност.

Мој предлог у члану 199. прописује, да се предлог за промену Устава, учињен у Народном Представништву, прима апсолутном већином од укупног броја посланика и да се Уставотворна Скупштина, и у том случају и у случају предлога од стране Краља, има сазвати најдаље у року од три месеца.

По владином предлоту за пријем предлога за промену Устава *треба две трећине од укупнос броја чланова свакога дома,* а Уставотворна се Скупштина сазива најдаље у року од четири месеца!

Зашто је влада унела ова отежавања за ревизију Устава не би се могао наћи никакав озбиљан разлог осим тај, да она жели што дуже задржати и од промене па боље сачувати реакционарне одредбе свога предлога кад им један пут пробави ауторитет основнога закона. Особито лепо за владу одскаче паралела између броја посланика који се од стране владине тражи за пријем њенога предлога Устава и броја посланика који се од њене стране тражи за измену тога предлога кад он једном постане закон!

По владином је мишљењу са свим у реду да се

први Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца прими с половином гласова и један аише од укупнога броја посланика, али да се не сме нипошто ни једна његова одредба изменити — без две трећине гласова од укупнога броја посланика!

Одиста класичан пример државничке мудрости, доследности, парламентарности, каваљерства, слободоумности![4])

3

Уставна и *парламентарна* монархија или република имају једну карактеристичну црту или особину на коју се, на континену Јевропе у опште а у нас посебицс, слабо обраћа пажња, а међутим је она врло важна, управо суштаствена.

Парламентарна владавина је противност бирократизма по томе и административнога централизма. Парламентарна владавина и административни централизам се не трпе. Ко то није увидео и не увиђа тај не може добро и правилно схватити оне разлике, и оне често чудне по неслободоумности својој појаве које се виђају у Француској, у Италији и другим јевропским континенталним државама, према енглеској парламентарној владавини. Са стране гледајући, не ушавши довољно у суштину парламентаризма, континенталне су јевропске државе мислиле да је парламентаризам само оно што се види, тако да кажем горе, на врху државне управе, па су при угледању на Енглеску узимале од ње само оно што су горе у врху виделе, и то не ретко, не са свим добро и каламиле на своја домаћа уређења која су дотле била бирократско централистичка. Оне су

радиле прилично на лик на онога који меће цилиндер на главу, а мало пази на то какве су му панталоне и да ли му не вири тур!

Парламентаризам је један систем управе који чини целину једну од горе до доле, од врха до дна, од парламента и владе која из њега потиче у врху, у центру државе, до саме општине у дну државе. Он значи да народ сам собом управља, а да није под туторством Краља и његових чиновника који, независно од њега и без споразума с њим, управљају њим и њему заповедају. То значи енглески selfgovernment. И као год што су горе у врху државе парламенат и влада која из њега потиче они елементи с којима Краљ ради и без којих он не може ништа да чини, тако су исто и доле по областима и општинама све сами мали парламенти, постали исто тако као и онај велики државни парламенат, са својим одборима или малим владама које из њих потичу, који дејствују и раде, извршују законе које доноси државни парламенат с Краљем, а под надзором и контролом њиховом. Чиновници су и горе у централној управи, и доле у локалној управи, само технички помоћници онима који народ и Краља представљају и народу и Краљу одговарају. И као год што стоји државна централна влада под контролом великога, државнога парламента, из кога је она и поникла, тако исто и по областима и општинама стоје они одбори или мале владе под надзором и контролом оних малих обласних и општинских парламената; а и једни и други опет под надзором и контролом државнога парламента који, у интересу

општем, ради бржег и бољег рада, може по нахођењу свом да им овда онда, у овоме или ономе, пренесе и део своје законодавне власти у границама њиховога просторнога делокруга, задржавајући за себе своје суверено право, да по потреби може увек тај пренос и да повуче.

То је и таква је суштина парламентаризма и самоуправе, који су изрази, у истини, два разна имена за један исти појам.

Ако ми, дакле, хоћемо у истини уставну и парламентарну монархију, онда ми морамо хтети принцип самоуправе и парламентаризма у целој држави. Не може бити да га хоћемо и желимо горе а да га нећемо доле. И кад год се у истини то неће и не жели, то се неминовно покаже — и у Уставу и у законима. Ко год хоће бирократску централизацију, тај у истини неће ни самоуправу у областима и општини. Ко год неће истинску самоуправу у довољно јаким областима да може принцип самоуправе у њима дићи до изражаја, тај у истини прижељкује и хоће бирократизам, административну централизацију у држави.

Парламентаризам и самоуправа су у првом реду једна политичка идеја, а не принцип административнога права и управне технике, као што нам то представља г. др. Л. Марковић у својим написима, а последњи пут у свом чланку *Обласно уређење и пример Италије* (Нови живот, 15. јан. 1921. г.) Они су један основни принцип једног извесног система државног уређења, принцип који и аристократску средину у којој су поникли неминовно воде

демократизму, ширећи своју базу и увлачећи све шире слојеве народне у управу земље — ако се она нормално и без сметње развија.

*

Из досадашњега излагања садржине Устава какав нам је влада припремила, читаоци су могли видети да се он карактерише својом неслободоумношћу, својим ударањем у назад, својом тежњом да права Парламента сузи, ослаби, ограничи, а да власт Краљеву појача, повећа.

Да ли је услед тога дошла и она разлика у питању административне деобе земље и обима локалне управе у областима и општинама која постоји између владиног и мога предлога Устава, или је обрнуто услед ове друге разлике дошла она прва — не може се поуздано рећи. Могућно је и једно и друго. Једно је са свим позитивно: да су обе ове разлике у вези једна с другом.

Прва разлика, у питању локалне управе између мога предлога и владинога је у величини области. И то је, колико се досад могло видети, највећу критику против мога предлога Устава изазвало, на жалост критику која је пуна фраза, напада, извртања, а у којој скоро ничега стварнога, озбиљнога, објективнога нема.

Члан 4. мога предлога гласи:

„Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца дели се на покрајине или области, округе или жупаније, срезове или котаре и општине.

„Покрајине су ове: Србија, Стара Србија с Маћедонијом, Хрватска и Словенија с Ријеком, Истром

и Међумурјем, Босна, Црна Гора с Херцеговином, Боком и Приморјем, Далмација, Срем с Бачком, Словеначка с Прекомурјем.

„Величина и границе ових покрајина, округа, срезова и општина одредиће се ближе законом о административној подели или законом о покрајинској, окружној, среској и општинској самоуправи.

„Промене у обиму и броју покрајина могу се извршити само законом на захтев или с пристанком онога становништва којега се промена тиче, а по саслушању покрајинскога представништва. Само погранични окрузи могу се одвојити од једне покрајине и присајединити другој.“

При објављивању мога предлога ја сам, нарочито, уз овај члан додао напомену једну у којој сам изнео како је, у главном, подељена административно Белгија, Холандија и Италија, ради упоређења.

Као што и сам текст овога члана показује, моја подела на покрајине није крута ни дефинитивна; она је еластична, јер оставља право законодавцу да је мења и поставља принцип за мењање: жељу и вољу народа, који принцип, мислим, морамо сви признати.

Полазна тачка код мене је, при томе, била не дирати, бар у почетку, много у оно што се затекло у том погледу. Административна деоба земље је врло конзервативна творевина људска. Можда најконзервативнија институција. И мудри и паметни државници воде о томе рачуна; па док све друго мењају и претурају, то или остављају недирнуто или врло смотрено и пажљиво по мало мењају и дотерују.

Енглеске грофовије су и данас, вели професор Редлих који је на лицу места дуго проучавао енглеску локалну управу и дао једно класично дело у том погледу — скоро исто онакве какве су биле и пре шест седам стотина година. И оне нису ни једнаке, као ни белгијске ни холанделске; има их и великих и малих релативно; има их и по облику сваке врсте.

Разуме се по себи да ја нити сам мислио нити мислим, да се не би у овој мојој подели могло и сад понешто мењати. То је ствар договарања, споразумевања, испитивања. Само држим и при том остајем да једнако и увек ваља имати на уму она начела и оне моменте које сам горе обележио при расправљању овога питања.

Бојазни, на које се при том указује и које се по мало преувеличавају а по мало измишљају, нису по мом мишљењу оправдане, нарочито кад се унесе коректура, која би по мени, опет без бојазни, могла изостати, да се Стара Србија с Македонијом остави заједно са Србијом.

Србија, као стожер, ипак би, и без тога, имала највише становника и била највећа покрајина. Уз то би могле доћи неке друге мање коректуре са севера и с југа те би она била са свим лепо представљена и без јужне Србије у том погледу.[1])

[1]) По расправи D-ra Jože Ruš-a Glavni statistički podaci (1920. Ljubljana) Северна Србија, или Србија у границама од 1912. године има, овако како је сад, **2,912.000** становника у округлој цифри; јужна Србија **1,700.000** станов-

За случајеве потребе или невоље државна власт има, по мом предлогу, све атрибуте једне јаке јединствене државе које је стављају у могућност да брани државу и њену целину и од сваког спољног непријатеља и од свакога, у свакој држави могућног, лудога испада или нереда. Али по мом предлогу наша држава има и све атрибуте једне истински уставне и парламентарне монархије, која је чине привлачним стожером за све њене грађане, те они неће налазити ни свога рачуна и интереса да гледају преко плота и завиде својим суседима на њиховој слободи и њиховом државном уређењу. На тај рационалан и паметан начин се смањују и на минимум своде и оне евентуалности које захтевају јака средства.

Србија је тиме и на тај начин, својим слободоумним уставом и својим демократизмом, постала стожер нашег народног ослобођења и уједињења. Она и сад треба да предњачи у томе, ако хоће да остане стожер и прва међу равнима у уједињеној држави Срба, Хрвата и Словенаца. Она не треба и не сме никад да заборави познату реч Венијамина Калаја: ми не смемо никако допустити да Србија постане привлачна тачка на Балкану!

Због чега г. др. Л. Марковић бежи од енглеског, белгијског и холандског примера па тражи талијански и ту, као и у питању локалне управе, ја

ника; Војводинв 1,350.000, Босна (с Херцеговином) 1,930.000, Дакмација с Боком и Приморјем 620.000, Хрватска и Славонија (са Сремом и Међумурјем) 2,715.000, Словеначка 1,200.000 Црна Гора 240.000 становника.

не могу да увидим ако смо сложни у основним принципима за уређење наше државе; али да му пример талијански није добар ни у питању административне деобе ни у питању самоуправе, ја ћу показати даље. По ономе што је и како о томе писао у горе поменутом чланку, чини се да г. Марковићу пример талијански није добро ни познат!..

Место овакога мога члана 4. који је водио рачуна о затеченом стању у административној деоби земље, и који није изазвао и не може изазвати никакво веће и јаче незадовољство, влада нам је дала у члану 62. свога предлога Устава једну основу за административну деобу земље која, по мом уверењу, значи ни више ни мање но бацити угарак у кућу.

Она у Уставу одређује да број области не сме бити већи од 35, нити да оне могу имати мање од 200.000 ни више од 600.000 становника, изузимајући области у којима ће бити Београд, Загреб и Љубљана за које се допушта величина од 800.000 становника!

Овако крута, *уставна* одредба у једном овако деликатном и практичном питању не може се апсолутно никаквим озбиљним разлогом правдати. Она је скроз и скроз непрактична и недржавничка!

Тиме што није одређено колико најмање области може бити чинило би се да је, ипак, остављено поље широко за подешавање и мењање. Али то се само чини. У истини ту је број области већ одређен минимумом и максимумом становника које они могу имати. То потврђује већ и онај глас који се чуо, да се комисија која одшпартава области ле-

њиром и шестаром на артији зауставила на броју 28 или 30 области!

Ја сам од седам затечених области начинио девет, а влада од седам — тридесет!

Онде где има и где ће бити истинских тешкоћа, оне се превиђају или потцењују; а онде где их нема или где се преувеличавају, оне се вештачки и без невоље стварају.

И кад је реч о овоме, о подели на области, онда се мисли само на Хрватску и Словеначку, и донекле Босну, а заборавља се на тешкоће које ће се од онаке мудре основе каква је у члану 62. владинога предлога имати и у Србији, и у Војводини, и у Босни, и у Далмацији. Заборавља се разнолико законодавство и досадашњи подвојен и разноликим утицајима изложен народни живот у разним крајевима и областима наше Краљевине.

*

За локалну управу у областима и општинама постављена су у мом предлогу начела, а нису ређани предмети и послови којима се она може бавити. И то је, свакојако, рационалније и боље. И кад сам сад разгледао, читао одредбе које сам у Устав унео за Месну Управу или самоуправу у областима, ја нисам у њима ништа нашао што би ма и издалека тангирало суверенитет државни и његову законодавну функцију. Парламенат је потпуно суверен, као у свакој другој јединственој држави коју Французи зову L'État unitaire а Немци Einheitsstaat. Њему само уставотворац не забрањује него му допушта да он из практичких разлога може у појединим слу-

чајевима преносити своју законодавну власт за територију области, задржавајући за њега, за Парламенат, право да овај може ону пренесену законодавну власт на обласне скупштине увек повући и дотичне односе регулисати сам државним законом.

Ова одредба је важна и практична с гледишта пословнога. Њоме се омогућава да се брже свршавају многи послови и регулишу многи односи који би иначе морали чекати, а без икакве незгоде за ауторитет државне целине и суверене законодавне власти парламента. Колико је ова одредба важна баш за нашу државу, показале су и ове две године њена живота; показале су и оне уредбе тако важие за Србију које остадоше не решене у Парламенту, као што ће и од сад сваки дан показивати, нарочито у држави као што је наша пред којом стоје толики многи задаци и послови законодавне природе, где Парламенат воли много времена да троши на говоре и беседе, и у времену кад се свуда Парламенти све више баве контролом државне и земаљске администрације у опште, те им све мање времена остаје за велике законодавне послове.

И не само да нисам ништа нашао у овим одредбама што би ме побудило да их мењам с погледом на права и ауторитет Парламента, него сам још по нешто нашао што би било боље, што би за месну управу корисније могло бити редиговано, и што би евентуална трења између самоуправних органа и надзорних државних органа могло смањити. Овде мислим на чланове 165. и 169. мога предлога. Било би много да овде сад улазим и у нове редакције та два члана. Довољно је овде само ова напомена.

*

У нас, у нашој младој држави, захтевају озбиљну, истинску месну управу, у ширим и већим самоуправним јединицама, и општи принцип парламентарности коме је основа озбиљно и активно учешће народно у јавним пословима, и наш досадашњи подвојен народни живот који је стотинама година трајао. Овај други разлог нас је, у знатној мери, побудио да и у Крфској Декорацији забележимо ову мисао: „Устав ће дати народу могућност да развија своје посебне енергије у самоуправним јединицама обележеним природним, социјалним и економским приликама.“[1])

На по неким местима ова је истина добила свога карактеристичнога и многозначајнога израза мало доцније, кад су прошли први дани одушевљења и појезије.

Тај је случај баш с Војводином. Она се, као што се зна, не само опрла томе да иде у Загреб, у Народно Веће, противно Босни, него је одмах првих дана на својој посебној Скупштини донела одлуку да се прикључи мајци Србији без икаквих ограда. И из те исте Војводине и демократе и радикали већ поодавно машу главом на много од онога чиме их усрећавају брзи и лакомислени министри, који не воде рачуна о ономе што горе рекосмо као ни о факту, да се с државом од дванаест и по мили-

[1]) Федеративни принцип води рачуна само о овом другом разлогу. По њему би Хрватска нпр. могла остати и даље са свим онако централистичка и бирократска као што је била и до сад, нарочито од Нагодбе.

јуна не може управљати онако као што се могло управљати с државом од три и четири и по милијуна становника. *Демократско* новосадско *Јединство* је и изреком рекло и написало ово:

„Војводина је једна од оних области наше нове државе која се једним театралним, али за то врло мало практичним гестом одрекла самоуправе и предала се без резерве у наручје средишној власти. Последице овог пренагљеног корака тешко се осећају на све стране“.

Ту скоро смо добили и две представке: једну, Патроната новосадске православне гимназије, а једну од торонталско-тамишке жупанијске скупштине, којима оправдано протествују против извесних аката министарства просвете и министарства финансија. Недавно је *Застава* новосадска донела и један протест г. Миладина Свињарева, народног посланика, против једне одредбе нашег министарства трговине.

А Босна? Шта нам каже она, из које нам понеки загрејани „централиста“, које хоће бајаги да се Босна подели на округе и срезове и припоји просто Србији?

Ево и за то један карактеристичан податак. Јуна месеца прошле године ја сам као министар за Уставотворну Скупштину добио од председника министарства г. Веснића овакав један акат:

„У прилогу под ⁄. част ми је доставити Вам у препису акат, који сам добио од председника земаљске владе за Босну и Херцеговину.

„Достављајући Вам тај акат, *којим се председништво Земаљске Владе жали на праксу да се по-*

једина питања која се односе на Босну и Херцеговину решавају без његова знања, мени је част умолити Вас да при решавању питања, која се односе на поједине покрајине држите у току Ваших намера и Земаљске Владе“!

Сама жалба председника Земаљске Владе за Босну и Херцеговину има ова карактеристична места: „Овдашње домаће банке: Српска Централна Банка, Српска Привредна Банка, Хрватска Централна Банка и Муслиманска Централна Банка предале су Земаљској Влади протест, што је наводно Министарство Шума и Рудника Творницу за искоришћавање дрвета у Теслићу дало у закуп Југословенској Шумској Индустрији у Загребу. Земаљска Влада није у положају, да даде споменутим банкама разјашњење о овоме догађају, пошто о овој ствари није обавјештена од надлежног Министарства. Премда ово подузеће лежи у подручју ове Владе и премда је влада у предмету ликвидовања споменутог предузећа ставила питање на надлежно министарство, услиједила је одлука Министарства Шума без знања ове Владе. Шта више, Министарство Шума није до данас обавијестило у ствари ову земаљску владу, премда је наводно послала једног свог чиновника, да обави предају овог предузећа. Разумљиво је, да оваки поступак Министарства Шума и Руда, да издаје под закуп наша домаћа предузећа без знања ове владе, обилазећи наш домаћи капитал, изазива огорчење у народу и овдашњем јавном мњењу, и излаже ову владу критици, коју она није заслужила, Свакако држимо да је потребно да би се земаљска влада

прије доношења оваквих одлука саслушала, што одговара и рјешењу Министарског Савјета од 7. фебруара 1920. УБр, 2260 *а што изискује положај и углед ове владе у народу.* Оваки случајеви обилажења земаљске владе и нашег овдашњег капитала догодили су се већ чешће...

„Овом приликом мора се примјетити, да су поједина министарства и у другим случајевима непосредно уредовала у нашој земљи, и то више пута путем подређених нижих чиновника, који нису дорасли својој задаћи и не познају наше прилике. Информације, које на тај начин министарства добивају, разумије се, да не одговарају правом стању ствари, те с тога у оваким случајевима и одлуке министарства називају оправдану критику у овдашњим привредним круговима. С тога моли Земаљска Влада Господина Председника Министарског Савета, да изволи одредити, да се у будуће искључи директно уредовање појединих министарстава у Босни и Херцеговини, те да министарства у свима управним стварима, а особито у саобраћају са странкама и појединим установама и заводима, прије доношења одлуке, затраже мишљење Земаљске Владе; *надаље би требало министарства упутити, да не доноса решења у стварима, која се тичу ове земље, док се овој Земаљској Влади не даде прилика, да заступа своје становиште и интерес овога краја.*

Сарајево, 24. маја 1920 г.

Председник Земаљске Владе
за Босну и Херцеговину,
Др. Сршкић с. р.

Ето како су мислили јуна и маја месеца прошле године г. г. М. Веснић и М. Сршкић!

Ја, који сам још онда био неки „сепаратиста“, одговорио сам 18. јуна г. председнику министарства на предњи његов акат овако:

„Част ми је потврдити Вам пријем писма од 15. јуна ове године, и поводом тога скренути Вам пажњу на садржину онога писма председника покрајинске земаљске владе од 24. маја ове године, које сте имали доброту приложити уз Ваше писмо.

„По мом мишљењу господин председник покрајинске Владе не разуме довољно правилно свој положај и положај покрајинске управе кад се поред напомена и свраћања пажње на омашке централне управе, које се греше о принцип добре и правилне администрације, упушта и у ствари које су са свим ван сфере покрајинске управе, па их још третира тоном и начином, који се, по мом схватању, нипошто не сме допустити. Он, чиновник централне, државне владе, Вас, председника њеног, позива нпр: „да се упуте Министарства да не доносе решења у стварима која се тичу ове земље док се овој земаљској влади не да прилике да заступа своје становиште и интересе овога краја“!!...

Да чујемо сад мало и Далмацију!

Далмација је, као што се зна, доста, доста — „централистичка“! Она неће федерализам. Али и она хоће самоуправу, и то добру, широку самоуправу, колико се више може. О томе смо чули г. др. Мелка Чингрију сад о изборима, а ево шта нам о томе каже демократски *Живот* у Сплиту, одгова-

рајући сплитском Novom Dobu на његов чланак *„Неуспех централистичке управе.“*

„...Него политичари Novoga Doba једнако као и Hrvata знају врло добро да су се демократе већ од свог. првога састанка у Сарајеву залагали за покрајинске аутономије у колико ове не би прејудицирале државном јединству“!...

4

Да пређем сада на *талијански пример* који нам последњих дана износе на углед г. г. Веснић и Л. Марковић у *Новом Животу*.

Талијанско ослобођење, као што је познато, трајало је подуже. Ако оставимо на страну почетке раније од 1848. године, и узмемо годину кад се састао први италијански парламенат и у којкј је умро и Кавур, онда је талијанско ослобођење трајало више од дванаест година. Завршено је оно, међутим' тек десет година од Кавурове смрти кад су француске трупе напустиле Рим и Италија ушла у Рим.

Вођа државни у талијанском ослобођењу био је Пијемонат, најјача од држава талијанских.

Чим је букнула француска фебруарска револуција Charles Albert, сардински Краљ, како је се називао владалац Пијемонта, дао је, октријисно, Устав марта месеца те године, устежући се и не баш драге воље. Тај октријисани Албертов Устав, дат Пијемонту, и данас је Устав Краљевини Италији. До сада он није ниједан пут ни ревидован. И ако постао револуционарне 1848. године, он већ по домаћем начину постанка свога и расположењима свога творца није могао бити и није тако много либералан.*) Пи-

јемонат је био скроз централистичка држава, по угледу на Француску, војничкога карактера и типа.

То је одговарало и традицијама династије. Савојска династија није талијанскога порекла. Она потиче или од Витекинда, последњега саксонскога краља, како једни мисле, или је локалнога, провансалскога карактера како други као вероватније узимљу. Савоја, њена отаџбина је део старе Галије, и савојска се династија одатле спуштала приморјем и седлима, депресијама алпијским Mont Cenis и Мали Свети Бернхард у Подгорје преко Алпа, дошавши до Ђеновљанскога Залива. Престоница њена је тек од половине шеснаестога века у Турину: дотле је била у Савоји.

Савоју је она неколико пута губила и враћала, док ова није 1860. године дефинитивно остала Француској којој географски и припада.

Као што се види, савојска је династија прилично завојевачка. Пијемонат је централистичка и војничка држава.

Пред својим ослобођењем Италија је имала седам *држава*: Пијемонат, Ломбардија с Венецијом, Парма, Модена, Тоскана, Папске Државе, Напуљ и Сицилија (обе Сицилије).

Какав је био средњи век талијански, познато је.

Прва идеја водиља при ослобођењу талијанском била је идеја федерације под вођством Папе. Њој је, поред осталога, ишао на руку и факат, да је Пије IX 1848. године и сам почео заводити неке либералне реформе у Својим Државама, које су с гледишта управе и свега световнога живота биле и

остале до краја свога живота најгоре од свих талијанских држава и државица.

Тек после ратова Charles Alberta против Аустрије 1848. г., и његове абдикације у корист свога сина Виктора Емануела II, после изгубљене битке код Новаре, да би с мање штете држава прошла при закључењу мира с Аустријом, и после одговора Виктора Емануила Аустрији да ће се он пре силом одупрети него што ће оборити Устав како је Аустрија то од њега тражила — талијани су почели увиђати да се без Пијемонта не могу ослободити, и да им он даје више јемства и за слободу и либералне уставе него Папа.

Али ако је тако и на тај начин идеја федерализма изгубила свој терен, фактично политичко стање талијанскога народа и његова подела на седам различних и потпуно једна од друге самосталних држава стварало је необично велике тешкоће уједињењу, и износило пред политичке људе талијанске један проблем који је захтевао и много мудрости, и спреме и знања, и вештине и такта.

Била су два принципа у борби: с једне стране централизам и бирократизам Пијемонта, с друге стране давнашњи са свим различан живот политички талијанских државица, с јаким тенденцијама федералистичким и републиканским које су последње имале тако видне и тако јаке представнике као што су Мацини, Гарибалди, Криспи и други.

Године 1859. Ратаци је мислио да реши овај проблем с оним сардинским законом који помиње г. др. Л. Марковић у свом чланку, и који је познат по имену његову као закон Ратацијев.

Како суди о томе и целом овом проблему најбољи досада историк талијанскога ослобођења Bolton King, енглез, у свом делу Histoire de l'Unite italienne, које је изашло у француском преводу 1901. године, с уводом познатога француског економа и политичара Yves Guyot-a, нека покажу ови редови из тога његова дела:

„...Највећа опасност беше да се бирократија не прилепи за народ и не постане „исто тако фатална за слободу као и једна аристократска каста". Народ, причало се с извесном претераношћу, „предао је своју власт у руке бирократа" и незаконитости, као што су апшења на југу, пасивно су се одигравале. Префекти су били исто толико и политички агенти владини, и њихова неодговорност (јер се они нису могли тужити за злоупотребу власти суду без одобрења Краљева) и њихов грдни утицај чинили су од њих сталну опасност за функционисање слободних установа.

„Класификација звања, увођење конкурса, смањење броја службеника учинили би били много да се измени састав и вредност администрације, и једно јако министарство било би наметнуло ове реформе парламенту. Али би најрадикалнији лек био децентрализација. Локална је управа у једном више или мање привременом или хаотичном стању. Револуција је свуда затекла једну јаку општинску управу, и готово свуда обласну управу која је у својим рукама имала путове, средњешколску наставу и добротворне заводе. Обласне организације, бар у Тоскани и Ламбардији, биле су боље од оних у Пи-

јемонту. Кад је постало потребно дати један општи тип за разне државе, мудра смотреност налагала би била спремити један предлог који би водио рачуна о особинама свих ових система. Журно законодавство Ратацијево од 1859. године спречило је да се брижљиво изради један предлог ове врсте. Закон Ратацијев прописивао је исте одредбе за све општине ма које величине оне биле — од највеће вароши до најмањега села. Власт општинске скупштине (по нашем општинског одбора) и њеног извршног комитета (по нашем председника општине и кметова) била је знатна; она је обухватала контролу општинскога земљишта, општинских путова, основне наставе, националне гарде, бирачких спискова и извесних обавеза према парохијској цркви и њеном службенику. Али синдика (председника општине) постављала је влада и окружни начелник а обласни одбори имали су врло широко право надзора. Ови последњи, обласни, одбори, били су прости скелети који су имали врло скромне и неодређене дужности осим власти да контролишу и помажу општинама и осим извесних права над добротворним заводима. Закон Ратацијев није био симпатичан, и опозиција чињена прелазним предлозима који су хтели завести покрајине даде новога подстицаја захтевима у корист проширења власти и самосталности у областима. Предлози Мингетијеви би били не само проширили знатно њихову власт, него би их били ослободили од свакога надзора окружних начелника. Предлог Риказолија од 1861. давао им је власт, али не самосталност, предлагао је да се ставе под њихов

надзор обласни путови, колежи и склоништа (азили), али их није ослобођавао од контроле префекта и синдика. Две године доцније, предлог Перуцијев вратио се на либералнија начела Мингетијевих предлога проширујући право гласања, уклањајући префекта и синдика од председништва одбора, односно скупштине, и додајући контролу над рекама, шумама и архивама властима које су имали обласни одбори по Рикозалијевом предлогу.

„Али све ове мере пропадоше једна за другом и остави се Ланци старање да проведе једну меру журну кроз парламенат пре преноса престонице у 1865. години. Закон Ланцин, као и предлог Риказолијев, комбиноваше простране функције с ограниченом самосталношћу. Области су добијале власт над путовима обласним и мостовима, насипима и фаровима (кулицама за осветљење), средњешколском и техничком наставом, и склоништима за умоболне, с извесним дужностима мање важним за основне школе и јавно здравље... Општине, с већом влашћу од оне коју им даваше закон Ратацијев, беху дужне плаћати лекарску помоћ за сиромахе, принцип дубоко укорењен одавно у талијанским општинама, за тим да плаћају за мала пристаништа и фарове. Али док нови закон прошираваше функције локалних скупштина, он их стеротипски потчињаваше префекту и синдику. У Француској је префекат агенат владин за све што она има радити у областима, и тај систем може бар претендовати па то да је економичан и прост. У Италији старање префекта је мање у томе да он врши дужности

централне управе него да контролише локалне скупштине. То је скуп и досадан (vexatoire) систем којега рађа политички страх а одржавају политички мотиви. И закон Ланцин, и ако је означавао напредак према закону Ратацијевом, оставио је много ствари у нереду. Земља, чије традиције, лепе грађанске традиције, беху тако дубоко укорењене, постајаше раздражљива према овим сужавањима општинске слободе. С друге стране, страх од општинских застрањености, доктринална симпатија за мањине, докази локалне корупције која је владала на југу даваху аргуменат да се држе локалне скупштине и одбори под туторством. Мора се човек чудити да парламенат није зближио ове противне теорије, настојавајући на разликовању између општина градских и сеоских. У 8.300 општина италијанских било их је сваке врсте: од малих општина на Северу, у Умбрији и Крајинама, до великих сеоских општина од понеколико села у Ромањи, Тоскани и на Југу, и до градова великих и малих. Било би апсурдно да једно алпијско селанце има исту власт као Милано и Напуљ, и то само доказује како је у италијанскога парламента било мало организаторске политике.“

У овој борби, која је како се види трајала дуго, превладала је, дакле, идеја бирократскога централизма која је долазила из Пијемонта и коме је на руку ишао и Устав од 1848. године! Сад је питање: па какав је ресултат она оставила на политички и друштвени живот Италије? Да ли се Италија осећала и осећа добро под тим системом?

Ево да пустимо два сведока нека нам то кажу, да не говорим ја сам.

Yves Gyuot, у свом интересном уво у у Болтонову Историју Уједињење Италије, пише:

„Новине су биле изненађене кад је нови краљ талијански одмах после убиства свога оца објавио да ће бити веран Уставу. Ово поштовање Устава је традиција од његова *деде* и, као што је показао Болтон Кинг, ово поштовање Устава је дало Италију Савојској Династији

„Италија још увек има Устав који је октројисао Charles Albert, поред свега устезања свога, 4. марта 1848. После пораза код Новаре и после његове абдикације, Аустрија која је сваки Устав сматрала као дело револуционарно и којега се треба гнушати, позвала је Виктора Емануела да Устав обори. Виктор Емануило је одговорио да ће се он пре силом одупрети овом позиву него што ће Устав оборити, и отада је он постао нада не само за све талијанске либерале, сатрвене под реакцијом у Ломбардији, Парми, Модени, Тоскани, у Панској Држави, у Напуљу и Сицилији, него и за републиканце.

„Краљ има право вета. Он га никад није употребио. Али, у место тога, и поред члана 6. који одређује да „Краљ издаје указе и прописује потребне уредбе за извршење закона не обустављајући законе и не ослобођавајући никога од њих, Краљ Хумберт и његови министри су пронашли 1891. године *катанац*.[1]) Они су заводили нове тарифе ца-

[1]) То је нарочити термин који су италијани увели за купљење и наплаћивање царина пре него што их одобри парламенат.

ринске, па су онда тражили парламентарно одобрење. То је једна повреда устава коју је увео и овластио у Француској закон од 13 децембра 1894. године. То је абдикација парламента. *Талијански је парламенат дао и тај одвратан пример, и пристао на смањење своје улоге, кад је овластио министарство да допуни редакцију закона кривичнога чиј дефинитиван текст он није никад видео. Судови би могли отказати примену једнога закона који је у оваким приликама постао. Али у Италији многи људи, којима је дужност примењивати законе, сматрају као законе мере које су повреда и самога основнога закона.* Цео је свет саучесник: тако је исто било и са законом изборним 1882. године, и са законом о Државном Савету, и са законом о обласној управи, као и са законом кривичним. У Француској, кад ми донесемо нека неодређена начела у закону и кад додамо да ће примену њихову ближе одредити једна уредба јавне администрације, ми замењујемо исто тако један закон који треба да донесе парламенат законом неким који ствара биро — чиновници. *Овај низ присвајања законодавне власти довео је у Италији до формалних повреда Устава.* Године 1895. Криспи је отпустио Парламенат, па купио порезу коју није био Парламенат одобрио. И о изборима већина је одобрила његов поступак!

„...У вече је једним указом објављено закључење седница Парламента, а 22. јула су укази Pelloux-вљеви ушли у важност у пркос Устава.

„По овим указима полиција је добијала право да забрани скупљање и зборове политичке. По њима

се могло казнити једномесечним затвором ношење бунтовних емблема (знакова). Министар унутрашњих дела је могао распустити удружења којима је био циљ пореметити силом друштвене установе или устав државни. Растурена друштва су се могла жалити Државном Савету.

„Ако три или више од три службеника или радника железничарска, поштанска, телеграфска или јавног осветљења, гасног или електричног, договорно штрајкују, они ће бити кажњени тромесечним затвором или глобом од 1000 франака највише. Подстрекачи и вође биће кажњени затвором од шест месеци највише или глобом од 3000 франака највише.

„Закон о штампи је казнио поред одговорног уредника и друге сараднике окривљених публикација а штампаре увек, у сваком случају“...

Ови су укази од 1898. године. Пелу је био генерал.

У корист Италије, према нашој *Обзнани*, иду факта да је тамо било указа, да је председник министарства био генерал и да су маја месеца у Италији били одиста, истински нереди.

Примери су саблажњиви. Први смо дакле почетак узели из Италије с ових Пелувљевих указа, и то наравно само начелно! Ми смо створили савршеније нешто. *Обзнана* Весник-Драшковићева је претекла и надмашила Пелувљеве декрете, И треба, јер је она с краја друге десетине двадесетога века, а Пелувљеви су декрети с краја девете десетине деветнаестога века!

Ови су декрети у Италији били олакшани још и тим фактом, да Италија нема самосталнога судства. Судије су онамо некретне, *после три године службе,* али се могу премештати по вољи владе, а по томе нису самостални од извршне власти.

И то Италија трпи још од 1848. године!

Други сведок, The new Europe, у свесци од 11. децембра 1920. године, стр. 287 доноси о злима од бирокрације у Италији ове редове, поводом списа Burocrazia od E. Lolini-a:

„Италија није једина земља у којој су ратни напори открили велике недостатке у машинерији управној и изазвали упорне захтеве за реформом у управи државној. Али у Италији зла од бирокрације — оскудица координације, административна, бирократска рутина, застарела техника, умножавање канцеларија и чиновника, и, горе од свега „parlamentarismo", т. ј. увлачење политичкога утицаја у административну сферу — била су и пре рата предмет сталних жалби; и, ако су све мере за реформу остале мртво слово или просто само загребле по површини, то је за то, што историјске и локалне прилике чине проблем у Италији тежим него на другим местима. Ту је невоља у почетку самом, јер је Уједињена Италија наследила од Пијемонта једну претерано централизовану систему администрације, препочету с оне коју је Наполеон I завео у Француској за своје нарочите циљеве. Напори Кавура, Мингетија и доцнијих државника у правцу децентрализације и да створе истину од општинске, окружне и обласне самоуправе, имали су врло мало

успеха. Тенденција последњих педесет година била је да се администрација централише све више и више у Риму, а локални политички живот је према томе постајао слабији и сиромашнији. Тако су се време и енергија народних посланика, па и министара, трошили у великој мери на локалне и личне послове, на штету народних послова и самосталног функционисања административних грана државне службе, јер се посао њихов стално кочио и ометао парламентарним утицајем.

„Осим тога егзистенција „интелектуалног пролетаријата“ Италије увеличавала је још зло које је својствено претераној централизацији. Развијање трговине и индустрије је, изузимајући север Италије, недовољно да прими у се врло велики број младих људи ниже средње класе који се, добивши више васпитање, „стиде мотике“, али се не стиде досађивати народним посланицима за положаје чиновничке у којима виде једину наду за своју егзистенцију. На овај начин се свуда врши велики притисак преко Парламента у правцу умножавања канцеларија и чиновника без обзира на државни интерес.

„Од кад је рат настао, тражење да се реформише бирократија постало је јаче него икад пре рата, и у фебруару 1918, године постављена је једна комисија на предлог садашњега министра председника, тада министра финансија, сињора Нитија, да ову ствар испита и поднесе извештај до краја јуна. Спис сињора Лолинија био је најпре написан као надметање за награду коју је одредило за најбољи спис „Удружење талијанских трговачких акционар-

ских друштава“ на тему реформа бирократије и добио је a premio incoraggiamento (премију окуражења). Овај спис расправља на дугачко растење и множење злоупотреба и њихових узрока, даје нацрт једног општег предлога за једну корениту реформу и, у додатку, критикује препоруке од октобра 1918. године комисије Villa које по пишчеву мишљењу не иду дубоко, до саме језгре питања. Лолинијев је спис једна ваљана и интересна расправа. Аутор инсистира на томе да је просто крпарење само увеличавање зла, и да реформа мора бити коренита. Биће од интереса видети да ли ће се парламенат, који има да изађе из нових избора, показати мање отпоран за то него његови претходници. J. С. Р.“

Сви који су имали прилике доћи у додир с италијанском администрацијом тврде сложно: да је она, италијанска администрација, најгора у Јевропи.

Бирократија је опака ствар.[6]) Од ње се и може и треба да узме по нека њена добра страна: ред, тачност, познавање посла — стручност, али њу саму, њено владање и управљање с њеном рутином, педантеријом, неприлагодљивошћу приликама и невештином заповедања треба одбацити.[1])

Бирократија заглупи и најпаметнијега човека.

[1]) О вештини заповедања и важности психологије и психолошкога момента при управљању за управљаче, и цивилне и војне, види ваљану расправу *Ф. В. Ферстера: Државно грађанско васпитање,* Београд, 1914. у преводу Д. В. Бакића. Види још исто тако ваљану расправу Der Begriff der Staatsbürgerlichen Erziehung von Georg Kerschensteiner, 3. aufl. Teubner, Leipzig 1914.

одвикне га од размишљања и окује га у форме. Позната је француска духовита реч: Monsieur Le Bureau и онај случај кад је г. Биро, т. ј. чиновник, тражио од некога пенсионара, који је дошао тражити своју шестомесечну пенсију, па му поднео доказ о идентитету и потврду да је жив и здрав, а он му дао плату само за последњи месец дана. Знате ли зашто? За то што нема уверења да је био жив и за ранијих пет месеци, јер њему *административно* није познато да је он био жив и за те месеце: у уверењу то није било забележено!!

*

Као што се види талијански случај, који, у осталом, има много различнога од нашега и на који се позивају г. г. др. Л. Марковић и др. М. Веснић ништа не помаже за њихову тезу. На против, и он доказује како ће ваља пут којим се пошло и како је штетно и опасно њиме ићи.

Процес уједињења треба да се изврши не само с поља него и у душама, у целокупном животу народном. То је једно. Друго, уједињење не сме да иде до претеране једноликости у свему. На против, правилан и здрав развитак државе и друштва тражи разноликост у јединству. И природа је једна, али разнолика!

Брзати сувише, склепати на врат на нос, како му драго, Устав и државно уређење, и стезати бирократским обручем народ и државу који се први пут у историји својој представљају као једно — бесмислено је и штетно.

То је истина радила Италија, али није добро

прошла. Позната је реч: Италија је уједињена, сад треба ујединити италијане! И сад, после шесет година од Кавурове смрти и састанка првог италијанског парламента, чује се у Риму: идем ја у моју Сицилију, неће ме више видети Италија! „Италијани су још, вели Yves Gyuot у поменутом уводу, Пијемонтези, Ломбарђани, Млечани, Тосканци, Наполитанци, Сицилијалци, а *множина дијалеката доприноси да се ове деобе зачетка одржавају.* Јединство се Италије не може одржати друкче него централизацијом... али јединство не значи да Држава узме све у своје руке. На против, она мора да ограничи своје атрибуције: да ради мало а добро“!

Ову мисао је још пуније и јасније изразио Sidney Low, на енглеском примеру, у познатом свом делу The Governance of England (стр. 290—294) овим речима:

„Царевински Парламенат је — номинално и легално барем — суверени ауторитет у Царству. Он је у истом смислу суверени ауторитет и у Уједињеној Краљевини Велике Британије и Ирске. Претпоставља се да његова егзекутива рукује јавним пословима четрдесет и пет милијуна Енглеза, Шкота, Велса и Ираца у једној групи јевропских острва: она је скоро деспотски управљач стотина милијуна Азијата и Африканаца; још се подразумева да рукује и општим пословима и интернацијоналним одношајима једне лабаве конфедерације самоуправних заједница под Британском Круном. Значи тражити сувише много од људске природе да претпостави: да један скуп или једна група чиновника може свла-

дати све те дужности, или да један једини „велики јавни митинг“ може водити бригу о томе да ли су сви ти послови добро свршени.

Деволуција

Издвајање царевинских од чисто локалних функција чини се да је очевидна метода помоћи. Да ли се прве могу предати једном правом Цнревинском Савету (Парламенту) у коме би биле заступљене све државе и територије Царства, било бн једно интересно питање. Оно је, за сада, чисто академске природе. Много је било писано и говорено о Царевинској Федерацији за последњих тридесет година. То је био идеал неких способних државника и циљ којему многи, који полажу на гордост и славу Царства, мисле да ми треба да тежимо. Али се не може рећи да се у том погледу јавио већ ма какав практичан план, нити да је покрет за то изазвао неко осећање одушевљења било међу демократијама наших колонија било међу бирачима Матере Земље.

„Али и не чекајући установљење федералних институција на имперској скали, може се чинити покушај да централно Законодавно Тело постане кориснијим, од већега ефекта, на тај начин што ће се оно ослободити од многога терета који је на њему. Народна Скупштина (Доњи Дом) није тако много послом оптерећена колико је претрпана множином њених номиналних дужности. Ниједно друго законодавно тело у свету — од оних о којима нам бар историја нешто казује — нема да се брине о тако много ствари, у исто време и тако тешких и озбиљ-

них и тако тривијалних. Ми тражимо да наше једно Законодавно Тело ради оно што у Германији, Сједињеним Државама, па и у Канади и у Аустралији раде неколико законодавних тела. Ту се не чини никаква разлика између великога и малога; између предмета са свим локалне и пролазне и оних који су царевинске и трајне важности. Исти паран чекић се диже и спушта да сломи једно јаје као и да смрви или истањи оклопну плочу. Један закон да се измени наследство Престола, или да се озакони ропство, спрема једна иста машинерија и пролази кроз исте мене, као и овлашћивање Окружних Скупштинâ да испитују канте с млеком!

„Од чланова Народне Скупштине очекује се да по каткад, у часовима сразмерне беспослице, расправљају високу политику једнога царства већега од царства Великога Александра, Карла Великога и Наполеона Бонапарте укупно узетих. Од глади у Азији, од једне кампање у Африци, они се окрећу на лом с полицијом у Ирској или на неку свађу с Поштом у Лондону. Људи који у понедељак после подне држе у својим рукама исход рата и мира, и доносе једну одлуку која мења ток историје, могу у четвртак гласати о трамвају у Cambervell-у или о гасном осветлењу у Gravesendy.

„Тешкоће и опасности од тога су већ увидели многи јавни посленици. Овакви изрази тога увиђаја као овај што га овде саопштавамо нису необични:

„И мисаоном империјалисти излази пред очи велика и све већа опасност да радне класе ове земље буду отеране у непријатељски логор према Царству

тиме, што Народној Скупштини одузимљу тако велики део времена царевинска питања те она не може да поклони заслужену пажњу оним питањима која се тичу њих овде на дому. Потреби и захтеву да се овим питањима поклони заслужена пажња одговора растење Радничке Партије, која ће за цело у идућем Парламенту бити много јача него што је данас.[1])

Тежња је да се нађе један лек у методи која је позната под именом деволуције, т. ј. дајући унутрашње послове народним или покрајинским скупштинама. Царевински Парламенат нека се посвети оним стварима које су у истини царевинске као што су Војска, Бродарство и Флота, међународни послови и узајамни одношаји између разних саставних делова Царства. Чисто локални послови нека се делегирају чисто локалним скупштинама.

„Ово стварање националних скупштина које се предлаже није ништа више но проширење принципа потчињених управа или влада. Као год што је нпр. граду Глазгову Парламенат поверио руковање извесним пословима и стварима које се тичу његове сопствене територије, исто би тако становници онога дела Уједињеног Краљевства које се зове Енглеска или онога дела које се зове Шкотска имали своје законодавно тело, које би било овлашћено да доноси локалне статуте или локалне законе, и свој сопствени извршни одбор. Модел би био федерална конституција Канаде у њеним односима с обласним управама. Доминион Акат или Закон од 1867. не даје никаква државна права као што их

[1]) T. A. Brassey in the Times July 6 1914. г.

даје Американска Конституција или закон о Аустралијској Републици. У Канади области врше само оне власти које им је изречно дао статут; сва друга права и функције припадају доминију. У једној практички извршљивој системи деволуције у Великој Британији разуме се по себи да Царевински Парламенат задржава свој суверенитет. Он не може уступити право да ревидује један закон обласних власти или да опозове или врати себи оне власти које им могу бити дане.

„Нема ничега револуционарнога у овој предложеној промени. То је у ствари природни развитак системе локалне управе коју смо ми поступно саградили кроз општинске корпорације и обласне скупштине. Наше законодавство је одавно признало једну општу истоветност интереса међу народима који чине саставни део овога Краљевства.

„Одвојене интересе Шкотске ми смо признали законима од 1885. и 1887. године кад смо створили једног шкотског државног секретара (министар), у чију смо надлежност пренели сву чисто шкотску управу и један нарочити поступак за приватно законодавство за Шкотску“.[1])

---

[1]) Налик на ову шкотску систему предложио је за Wales нарочити Парламентарни Одбор, изабран у сесији 1904. године да расмотри питање о приватном законодавству за Wales.

МАЛЕ ДОПУНЕ

[1]) Законом од 28. јуна 1906. године и у Италији је укинута превентивна забрана новина.

[2]) Г. Љуб. Стојановић у свом чланку *Владин нацрт Устава* у 24. броју „*Републике*" од 2. фебруара назива одредбе мога предлога о штампи „наказнима". Од тих „наказних" одредаба он помиње ону о *саучешћу* у штампарским кривицама, и ону да и *посредно* позивање грађана да силом мењају Устав и законе може бити разлог за забрану новина! Да овако мисли г. Љуб. Стојановић, право да кажем, мене не зачуђава, јер г. Стојановић, на штету своје титуле академичара, мисли да о овим стварима може човек не само јавно казивати своје мишљење него и друге овако критиковати, и ако он сам нема ни најелементарнијег знања о ономе о чем пише. Куриозума ради ја ћу из тога његова чланка навести само ово место: „Овај владин пројекат не само што је много гори од досадашњега Србијина Устава *већ и од Протићева нацрта, јер су многе одредбе горе редиговане!* Човек који овако што може да рекне и напише не треба да се љути кад му се каже да за њега вреди онај познати Лермонтовљев стих!

Односно мојих одредаба о штампи ја ћу овде рећи, поводом овога чланка г. Стојановићева и предлога г. Сокићева, који је он поднео Уставотворној Скупштини, још само ово неколико речи:

Није истина да принцип саучешћа нигде не постоји, а још мање да он значи било релативно било „апсолутно суспендовање слободе штампе“!

Принцип саучешћа за штампарске кривице постоји и у Енглеској, и у Холандији, и у Сједињеним Америчким државама и у Француској.

Од мојих одредаба само одредба: да суд решењем обустави даље излажење листа, ако се не положи суду изречена новчана казна у року од три дана по извршности пресуде — може се у извесној мери, критиковати. И ја ту примам сваку другу редакцију која обезбеђује брзу и сигурну наплату казне.

Што се тиче поротнога суда ту могу бити мишљења подељена. Порота за штампарске кривице постоји у Енглеској, Америци, Швајцарској У Француској постоји порота за неке штампарске кривице а за неке државни суд.

Да пресечем сваки празан и неозбиљан разговор о овој теми, да кажем још само ово: нико паметан не може и не сме тражити од наше Краљевине да она да новинарима и онима који хоће своје мисли да објављују више слободе него што дају Енглеска и Француска својим грађанима. Погледајмо за то у њих и видимо како су оне уредиле ову ствар. Онде где се ове две земље разликују у том погледу, ја бих скоро увек претпоставио Енглеску Француској, која је свој основни закон о штампи од 1881. године морала већ неколико пута, животом државе нагнана, да мења и дотерује.

[a]) Морам овде прибележити, ма и овако у кратко само, још један куриозум, управо један демократс и скандал. Једна група демократских посланика, с г. Манојлом Сокићем, директором *Правде*, на челу, поднела је Уставотворном Одбору предлог да се одредба другога става члана 174. Устава Краљевине Србије пренесе и у Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца: т. ј. да Државни Савет одобрава буџет, најдуже за четири месеца, ако је Народна Скупштина распуштена или одложена, а није буџет решила! Предлагачи дају за то, у мотивацији овога свога „демократскога“ пред-

лога, овакав разлог: потребно је допунити или „исправити" владин предлог, који се у том повео за Протићевим предлогом, за то, што би се иначе крњила прерогатива Круне на и евентуално дошло у стање ex lex-a!

Морам напоменути, пре свега, да ниједан устав по мом знању овакву одредбу нема, и радикална странка је такву одредбу у своје време само по невољи примила: она је најпре, по Уставу од 1888, гласила: да у таком случају просто Краљ може продужити за четири месеца буџет истекле године, па је онда 1903. године, при журној ревизији Устава, додат онај став „уз пристанак Државног Савета".

Право Краљево или председника парламентарне Републике да Народно Представништво распушта, природно је ограничено правом Народног Представништва да оно решава државни буџет. Право Краљево да распушта Парламенат нити се сме олакшавати, односно ширити, на штету једног суштаственог права Народног Представништва, нити отежавати или вештачки ограничавати везивањем употребе његове за пристанак, односно одобрење некога другога, нпр. Сената, као у Француској! То је основни уставно-парламентарни принцип!

*) Интересно је, ако не, може бити, и ружно, видети, како бране своје необично мишљење они који су претворили апсолутну већину у квалификовању — да би своме предлогу Устава прибавили важност.

Одговарајући г. Augus-у, који је у Божићном броју *Србије* писао о Пословнику и рекао: да усвајање Устава у целини половином и један више од целокупног броја посланика не одговоре ни Крфском Пакту, ни мишљењу већине данашњих народних посланика, на досадашњој парламентарној пракси, г. др. Л. Марковић, пређ. министар за Конституанту, тврди да Пословник тиме не стоји у супротности с Крфском Декларацијом (*Србија*, бр. 7).

И да би то доказао, он резонује овако: Крфска Декларација истина предвиђа бројно квалификовану већину за пријам Устава у целини, не одређујући јој ближе висину или

број, али и Пословник предвиђа квалификовану већину, како то тражи Крфска Декларација, кад одређује: да је за пријам Устава потребна половина и један више од целокупног броја посланика! Ову своју поставку г. Марковић илуструје овим примером. При избору председника Уставотворне Скупштине гласало је 246 посланика; узмимо да је било три кандидата, и да је један добио 120, други 90 а трећи 36 гласова; ниједан није добио апсолутну већину, т. ј. 124 гласа. Ако при поновном гласању буде исти резултат, онда би први кандидат био изабран, али би то онда била релативна већина. Да је на првом гласању први кандидат добио више од 124 гласа, рецимо 150 гласова, онда би он имао просту апсолутну већину. За што? За то што нису били и гласали сви посланици!! Ако би дошли сви посланици и гласали, ако би дакле 419 гласова било дато, онда би се наједан пут половина и један глас више претворила из просте апсолутне већине у квалификовану апсолутну већину! И ако би се за избор председника Уставотворне Скупштине тражила квалификована већина, онда би он био изабран, ако би добио 210 гласова!

Тако је исто и с Уставом!

„То истина није онаква квалификована већина како то траже они који хоће да Устав буде израђен по жељи мањине, али је та и таква већина, по свима правилима, једна квалификована већина" — додаје и завршује г. професор!

Где је та „сва правила" г. професор пронашао, ја не знам, и врло је жалити што нам их он није показао и ауторе њихове навео. Али ако отворите Ларуса ви ћете наћи ово правило: „апсолутна је већина број гласача раван најмање половини и један више од датих гласова; релативна већина је број гласова већи од онога који је сваки конкуренат добио". Ако отворите Мајеров велики Речник, онда ћете, опет, наћи ово правило: „Већина се дели на апсолутну и релативну према томе да ли је један предлог или један кандидат добио више гласова за себе него сви други, дакле у сваком случају најмање половину и један више свију датих

гласова, или само више гласова него с аки поједини узет за себе. По не и пут се прави разлика између просте и потенциране већине, и тада је проста апсолутна већина она која има половину и један више од свих датих гласова; а потенцирана она која представља јачу већину од половине и један више од свих датих гласова, као нпр. кад се законом траже две трећине гласова за промену Устава!

И просто и природно, јел те? Да, да, и просто и природно за све који нису начинили један предлог Устава који нема никаква изгледа да се може протурити друкче него половином и један глас више од свих гласача. За оне који се, пак, налазе у том незгодном положају мора се претворити проста или обична апсолутна већина у квалификовању и за појам апсолутне и квалификоване већине мора се стварати нов појам или ново правило које нигде у свету не постоји!

Апсолутна већина или проста већина је однос између целокупнога броја гласова и онога броја гласова који је пао за један предлаг или за једног кандидата изражен у половини и један више.

Гласови који нису дати ни у какав рачун не улазе нити могу улазити при одређивању појма шта је апсолутна а шта квалификована већина.

Дати и не дати гласови, присутни и неприсутни посланици улазе у рачун само онда кад се одређује појам кворума, који данас, у опште, нема никаквог озбиљнога значења, као што показује класичан пример енглескога парламента где је за Доњи Дом кворум — четрдесет послника! Тај исти доказ нам пружа и француски парламенат, где је кворум истина половина и један више од целокупнога броја посланика, али где се глас даје не само лично него и по пуномоћству.

Ако и кад, дакле, дође на гласање свих 449 посланика и гласају, онда је половина и један више само проста апсолутна већина свуда у свету, па тако мора бити и у нас. И онда квалификована већина може и мора бити само онај број гласова, који је већи од половине и један више од тога броја. За то тај број гласова, 449, мора и бити полазна

тачка за изналажење и утврђење бројности квалификоване већине.

Још нешто.

Један господин министар питао је у једној седници Уставотворне Скупштине, а где се то тако ради: да се тражи за пријем Устава више него половина и један?

Ево господину Министру један пример. После рата Енглеске с Бурима на југу Африке је образована једна Унија у коју су ушле четири државице. За ту Унију начињен је *споразумно* један предлог Устава. Тај предлог Устава имао је да прими Царевински Парламенат у Лондону. Кад је предлог тај дошао пред Парламенат, онда је врло јако критикована одредба: да могу само бели људи бити бирани у Парламенат Уније. Тада је Асквит, председник енглеског министарства, устао и рекао: та је одредба ушла у Устав споразумно, и Бури не би пристали да она отпадне. За то моли да се Устав прими онакав какав је. И енглески га је парламенат примио.

б) За италијански Устав, и још више за Италијане који га ни до данас нису мењали, карактеристичне су ове ствари: 1, По италијанском Уставу је католичка вера државна вера, *а остале се вере само трпе*; 2, судије су, изузимајући среске судије (andamènto), некретне после три године служења; а могу се и после, по вољи владе, премештати; 3, да су италијански правници и коментатори Устава пронашли да је поступак италијанских влада, које често издају указне законе (decreti-legge), оправдан у случајевима политичке нужде и хитне потребе какве (nécessité politique ou d'urgence) а под резервом да се ти указни закони после претворе у праве законе, ма да члан 3. италијанскога устава гласи: „Законодавну власт врше заједнички Краљ и оба дома Народног Представништва"; 4, да су они оставили децентрализацију у правосуђу, где јој најмање места има, јер имају пет Касационих Судова; и тек су у новије време код Римске Касације концентрисани сви кривични предмети; 5, „министри су одговорни" (чл. 67), по Уставу, али на дан данашњи нема никаквог закона о министарској одговорности; 6, о општин-

ској и обласној самоуправи никаквих одредаба у Уставу нема и 7 не само да остају све племићске титуле не о Краљ има права и нова племства давати!

¹) Ова има сталну и јаку тенденцију да се множи, да множи своје бирое и своје чиновнике. Vicomte d'Avenel, један од најумнијих Француза, који има око и за недос атке своје велике отвџбине и њенога државнога уређења, пише у својој ваљаној расправи La reforme administrative, Paris, 1891 на стр. 307 ово:

„Министар финансија Léon Say изјавио је пре 8 година да треба проћи кроз послове (кроз државну службу) па се уверити колико је велики број с них чију смену траже они који би желели заменити их. „Никада, вели он, злоупотреба с препорукама није отишла тако далеко као последњих година; то личи просто на старо време (l'ancien regime).“

„У земљи где се владе често мењају желети је да јавни службеници остају на свом месту. З конодавна перио а 1877-1885 није одржала своја обећања. Она је још мање одржала своје обећање да да „управу јевтинију“, коју су реформатори од 1839. прижељкивали нов ј генер циј и коју нам је демократија требала да да једнога д на.

„У једн ј земљи где се већ више управља и наређује него и у једној другој у Јевропи, не само да се није ниједно звање укинуло него их се још необично много намножило, нових завело, и повећало плата и за стара и за нова звања. Међутим Француска је 1334. године била толико иста колика је била и 1869. године; она није имала ниједнога становника више, а имала је три округа мање; и живот је постао јевтинији него што је био пре дванаест година, јер су животне намирнице, како статистика показује, постале јевтиније.

„Кога ће моћи уверити ма ко да су службене потребе, које су оста е исте од 1870. до 1833., нагнале разне министре да повећају трошкове на своје канцеларије од 22 на 31 милиј н франака? Мало по мало створено је у централним администрацијама једанаест нових дирекција, деветнаест

помоћника директорских, педесет и један шеф, седамдесет и четири помоћника њихових; дошло се до једне несносне сразмере између оних који наређују или надзиравају и оних који извршују наредбе. Тако у Министарству Лепих Вештина има 30 шефова на 70 млађих чиновника; у администрацији вероисповести има 20 шефова за 31 чиновника; у администрацији Посредних Пореза има 11 шефоваза 19 службеника; у администрацији за убележавање аката (enregistrement) 36 шефова за 42 чиновника; у администрацији мануфактурној 11 шефова за 22 службеника[1]!

НАЦРТ УСТАВА

(по предлогу владе г. Н. П. Пашића)

ОДЕЉАК I.

Опште одредбе.

Члан 1.

Краљевина Срба, Хрвата и Словенаца је уставна, парламентарна и наследна монархија.

Члан 2.

Грб је Краљевине Двоглави Бели Орао у полету, на црвеном штиту. Врх обе главе Двоглавога Белог Орла стоји Круна Краљевине. На прсима му је штит, на коме су грбови, српски: бео крст на црвеном штиту са по једним огњилом у сваком краку; хрватски: штит са 20 поља црвених и сребрнастих наизменице; и словеначки: на плавоме штиту бела петокрака звезда, а испод ње бели полумесец.

Државна је застава плава, бела, црвена у водоравном положају према усправном копљу.

Члан 3.

Службени језик Краљевине је српско-хрватски. У словеначким крајевима вреди као службени језик и словеначки дијалекат.

ОДЕЉАК II.

Основна грађанска права

Члан 4.

Држављанство је у читавој Краљевини једно. Сви су грађани пред законом једнаки. Сви уживају једнаку заштиту власти.

Не признаје се племство титуле нити икаква преимућства по рођењу.

Члан 5.

Ујемчава се лична слобода.

Нико не може бити узет на одговор, нити бити притворен, нити иначе ма од кога бити лишен слободе, осим у случајевима које је закон предвидео.

Нико не може бити притворен за какву кривицу без писменог и разлозима поткрепљеног решења надлежне власти. Ово решење мора се саопштити лицу које се притвара, или у часу притварања, или, ако то није могућно, најдаље у року од 48 часова од часа притварања. Предмет о притварању шаље се надлежном суду у року од 24 часа након саопштења решења о притварању, било по жалби притворенога, било по службеној дужности. Суд је дужан донети своју одлуку у року од три дана. Решење судско је извршно.

Члан 6.

Никоме не може судити ненадлежан суд.

Члан 7.

Нико не може бити осуђен, док не буде надлежно саслушан, или законим начином позван да се брани.

Члан 8.

Казна се може установити само законом и применити једино на дела за која је закон унапред рекао да ће се том казном казнити.

Члан 9.

Смртна се казна не може установити за чисто политичке кривице.

Изузимају се случајеви извршења или покушаја атентата на личност владаочеву и на чланове Краљевског Дома за које је одређена смртна казна у крив. закону.

Изузимају се сем тога и случајеви којима је уз чисто полит. кривицу учињено још неко кажњиво дело, за које је у крив. законику одређена смртна казна, а такође и случајеви које војни закони казне смртном казном.

Члан 10.

Ни један грађанин не може бити изгнан из државе.

Члан 11.

Стан је неповредан.

Ради кривичне истраге може се извршити претресање и истраживање у стану грађанина само у

случајевима, које је закон предвидео, али увек начином како је то закон прописао.

Полицијски органи могу дању ући у приватан стан једино ради каквог службеног дела, које се по природи својој може само ту извршити, а ради прегледања и надзирања, једино у случајевима, који су предвиђени законом. Ноћу могу полицијски органи ући у приватан стан једино у случајевима преке нужде и онда кад буду из стана у помоћ позвани. Изузимају се приватне просторије, које су по намени својој приступачне публици.

Члан 12.

Својина је зајемчена. Садржина, обим и ограничења приватне својине одређују се законом.

Укидају се феудни односи.

Члан 13.

Ујемчава се слобода вере и савести. Нико не сме спречавати грађане у вршењу верских обреда, ако се тим вршењем не вређа јавни ред или морал.

Уживање грађанских и политичких права независно је од исповедања вере.

Усвајају се оне вере које су у ма којем делу Краљевине већ добиле законито признање. Друге вере могу бити признате само законом.

Све признате вероисповести равноправне су. Признате вероисповести могу свој верозакон јавно исповедати.

Члан 14.

Штампа је слободна у границама закона. Не може се установити цензура сем за време рата и

мобилизације, нити каква друга превентивна мера која спречава излажење, продају и растурање списа

За клевете и увреде учињене штампом приватним лицима одговарају: писац издавач и штампар.

Члан 15.

Грађани имају право удруживања збора и договора у границама закона.

Члан 16.

Основна је настава општа, обавезна и бесплатна. Све јавне и приватне школе и други заводи за образовање стоје под надзором државних власти.

Члан 17.

Неповредна је тајна писама.

Члан 18.

Сваки грађанин има право непосредно и без ичијег одобрења тужити суду државне и самоуправне органе за кривична дела која би они чинили према њему у службеном раду.

За штете које учине грађанима државни или самоуправни органи неправилним вршењем службе одговарају поред дотичног органа и држава и самоуправно тело.

Члан 19.

Сва звања у свима струкама државне службе подједнако су доступна под законским погодбама свима држављанима по рођењу и оним држављанима по прирођењу који су народности српско-хрватско-словеначке.

ОДЕЉАК III.

Државне власти.

Члан 20.

Нарочитим законом ће се заштитити чиновништво у државној служби, а тако исто и државна служба од партијско-политичког утицаја.

Члан 21.

Законодавну власт врше Краљ и Народно Представништво.

Члан 22.

Управну власт врши Краљ преко одговорних министара по одредбама овога Устава.

Члан 23.

Судску власт врше судови. Њихове пресуде и решења изричу се и извршују у име Краља на основу закона.

ОДЕЉАК IV.

Краљ.

Члан 24.

Краљ потврђује и проглашује законе, поставља државне чиновнике и даје војне чинове по одредбама закона.

Краљ је врховни заповедник све сувоземне и поморске војне силе. Он даје ордене и друга одличија.

Члан 25.

Краљ има право амнестије за политичке и војне кривице. Амнестијом се ниште правне последице кажњивог дела, али се њоме не могу врећати права

приватних лица на накнаду штете. Амнестија се може дати пре почетка кривичног поступка, у току поступка и после извршне пресуде. Амнестија је општа или појединачна.

За амнестију министара потребан је претходан пристанак Народне Скупштине, али се она ни у ком случају не може дати министрима пре изречене пресуде.

Краљ има право помиловања. Он може досуђену казну опростити, смањити или ублажити.

Ово не вреди за дела кажњива само по приватним тужбама.

Члан 26.

Краљ представља државу у свима њеним односима са туђим државама. Он оглашује рат и закључује мир. Ако земља није нападнута, или јој рат није оглашен од које друге државе, за оглас рата потребан је претходни пристанак Народног Представништва.

Члан 27.

Краљ сазива Народно Представништво у редован или ванредан сазив.

Он отвара и закључује седнице лично, престоном беседом, или преко Министарског Савета посланицом или указом. И престону беседу, и посланице, и указ премапотписују сви министри.

Указ, којим се закључују седнице једнога сазива, мора увек садржавати и наредбу за дан новога сазива.

Краљ може у свако доба, по државној потреби,

позвати Народно представништво, које је своје седнице одгодило,

Краљ има право да распусти Народну Скупштину, али указ о распуштању мора садржавати наредбу за нове изборе најдаље у року од три месеца, и наредбу за сазив Народног Представништва најдаље за четири месеца од дана распуштања Скупштине. Указ о распуштању Народне Скупштине према потписују сви министри.

Члан 28.

Краљ не може бити у исто време поглавар друге које државе без пристанка Народног Представништва.

Ако Краљ, противно овој одредби, ипак прими Круну друге које државе, сматра се да је дао оставку на Престо Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

Члав 29.

Ни један чин Краљевске власти нема снаге, нити се може извршити, ако га није премапотписао надлежни министар. За све Краљеве чине, усмене или писмене, премапотписане или непремапотписане, као и за све његове поступке од политичког значаја, одговара надлежни министар.

За чине Краљеве као врховног заповедника војске одговара Министар Војни и Морнарице.

Члан 30.

Краљ и Престолонаследник су пунолетни кад наврше 18 година.

Краљева је личност неприкосновена. Краљу се

не може ништа у одговорност ставити нити Краљ може бити тужен. Ово не вреди за Краљево приватно имање.

Члан 31.

У Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца влада Петар I. Карађорђевић. Краља Петра наслеђује Престолонаследник Александар и његово мушко потомство из законитог брака по реду прворођења.

Кад Краљ нема мушког потомства, он ће одредити себи наследника из побочне линије с пристанком Народног Представништва. За то је решење потребно половина више један од целокупног броја Народног Представништва.

Члан 32.

Краљевски Дом састављају Краљица супруга, живи претци и потомци у правој линији са својим супругама, рођена браћа и њихови потомци са својим супругама и сестре Краља Владаоца. Односи и положај чланова у Краљевском Дому уредиће се статутом који се има озаконити. Ни један члан Краљевског Дома не може бити Министар ни члан Народног Представништва.

Члан 33.

Краљ полаже пред Народним Представништвом заклетву која гласи овако: Ја (име) ступајући на Престо Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, и примајући Краљевску власт, заклињем се свемогућим Богом да ћу чувати јединство народа и независнос државе и целину државне области, и да ћу Устав неповредан држати; да ћу по њему и зако-

нима владати, и да ћу у свима својим тежњама добро народа пред очима имати. Тако ми Господ Бог помагао. Амин!

Члан 34.

Краљ борави стално у земљи. Ако се покаже потреба, да Краљ иде из земље на краће време, заступа га по праву Наследник Престола. Ако Наследник Престола није пунолетан, или ако је спречен, Краља ће заступати Министарски Савет. Заступништво се врши по упутствима која Краљ даје у границама Устава. Ово вреди и за случај Краљеве болести, која не ствара трајну неспособност.

Заступништво Министарског Савета може трајати најдуже шест месеца. По истеку тога рока ступају у важност уставни прописи о намесништву.

ОДЕЉАК V.

Намесништво.

Члан 35.

Краљевску власт врши намесништво: 1) кад ;е Краљ малолетан; 2) кад је због душевне или телесне болести трајно неспособан да врши Краљевску власт.

О образовању и престанку намесништва решава Народно Представништво тајним гласањем.

Кад Министарски Савет нађе да је наступио случај Краљеве неспособности, он то саопштава Народном Представништву, заједно са мишљењем три лекара узета са домаћих медицинских факултета.

На исти се начин поступа кад је у питању Наследник престола.

Члан 36.

Намесничка власт припада по праву Наследнику Престола, ако је пунолетан.

Ако Наследник Престола, из узрока набројаних у чл. 35, не може да врши намесничку власт, Народно Представништво бира у заједничкој седници оба Дома тајним гласањем три краљевска намесника. Краљевски намесници се бирају за четири године, после кога рока, у случају да намесништво мора да се продужи најмање за годину дана, бива понован извор, ако намесништво има дуже да траје избор се врши опет за четири године.

Намесници могу бити само онај рођени Србин, Хрват или Словенац, грађанин Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца који има 45 година старости и више образовање.

Пре него што узму Краљевску власт у своје руке, намесници ће пред оним Представништвом, које их је изабрало, положити заклетву: да ће Краљу верни бити и да ће владати по Уставу и законима земаљским.

Члан 37.

До избора намесника Министарски ће Савет привремено вршити под својом одговорношћу Краљевску власт.

Члан 38.

У случају смрти или оставке Краљеве, Наследник Престола, ако је пунолетан, прима одмах владу

и објављује то народу прокламацијом. У року од десет дана он полаже заклетву Уставом прописану пред Народним представништвом у заједничкој седници оба дома. Ако је Народна Скупштина раније распуштена а нова још није изабрана, сазива се стара Народна Скупштина.

Члан 39.

Ако Краљ по смрти својој није оставио потомства, али би Краљица у време смрти Краљеве била трудна, Народно Пресставништво бира привремено намесника. који ће вршити Краљевску власт само до порођаја. Влада је дужна поднети Народном Представништву пре избора намесника мишљење три лекара узета са домаћих медицинских факултета о Краљичиној трудноћи. То исто вреди и за случај кад би Престолонаследник преминуо а његова би жена била трудна у тренутку смрти Краљеве.

Члан 40.

У случају кад Престо према одредбама ово а Устава остане без наследника, Министарски ће Савет узети у своје руке Краљевску власт и одмах позвати Народно Представништво у нарочити сазив, у коме ће се решити о Престолу.

Члан 41.

Цивилна листа Кравева одређује се законом. Једном одређена цивилна листа не може се повисити без пристанка Народног Представништва, ни смањити без пристанка Краљевог.

Краљевски ће намесници за време вршења своје

дужности примати из државне касе onолико колико им одреди Народно Представништво при бирању.

ОДЕЉАК VI.

Народно Представништво.

Члан 42.

Народно Представништво састављају Народна Скупштина и Сенат.

Народна Скупштина састављена је од 300 посланика које народ слободно бира општим, једнаким, непосреднам и тајним глисањем. Народна Скупштина бира се на четири године. Право бирачко има сваки држављанин по рођењу или прирођењу, ако је навршио 21 годину. Закон ће поименце означити изузетке од овога. Официри активни и у недејству, као и подофицири и војници под заставом не могу вршити бирачко право ни бити бирани. Ближе одредбе о изборима прописаће се законом. Закон ће решити и о женском праву гласа.

Члан 43.

Сенат је састављен из 100 чланова. За сенатора може бити изабран онај држављанин Краљевине који има 40 година и који је свршио средњу или какву стручну школу, или који је био два пута изабран за народног посланика.

Бирачко тело које бира сенаторе састављају грађани који су напунили 30 година.

Ближе одредбе о избору сенатора прописаће се законом.

Члан 44.

Сенат се бира на девет година. Сваке три године Сенат се обнавља избором нових чланова у једној трећини изборних јединица.

После пр̀вих избора коцко̀м ће се одредити оне изборне јединице у којима ће се извршити избори по истеку прве три односно шест година.

Члан 45.

Сенат се састаје у исти дан кад и Народна Скупштина и престаје радити кад и она. Сенат се сазива у ванредни сазив заједно са Народном Скупштином.

Сенат се не може распустити.

Члан 46.

Народно Представништво састаје се у престоници у редован сазив сваке године 20. октобра, ако пре тога није Краљевим указом сазвано у ванредан сазив.

Ако је у случају рата престоница измештена, Народно Представништво састаје се у месту привремене престонице.

Редован сазив не може се закључити док не буде решен државни прорачун.

Седнице Народног Представништва могу се одложити указом најдуже за два месеца.

Члан 47.

Законске предлоге подноси по овлашћењу Краљевом Министарски Савет или поједини министри.

Право подношења законских предлога припада и сваком члану Народног Представништва.

Законски предлози не могу се подносити и Народној Скупштини и Сенату.

Члан 48.

Предлог који усвоји Народна Скупштина шаље се на одобрење Сенату. Ако га Сенат усвоји без примедаба, сматра се да је Народно Представништво предлог усвојило.

Ако је Сенат учинио какве измене, тако измењен предлог шаље се Народној Скупштини на поновну оцену. Ако Скупштина прими измене Сената, сматра се да је законски предлог усвојен од Народног Представништва. Ако Скупштина не прими измене, она шаље Сенату свој први предлог или свој измењени предлог на поновну одлуку. Сенат у том случају решава само о томе, да ли прима овај предлог у целини или не. Ако га прими, сматра се да је законски предлог примљен од Народног Представништва. Ако га одбаци, онда Народна Скупштина одлучује коначно о том предлогу по истеку месец дана или у наредном сазиву. Предлог се сматра да је примљен, ако га Скупштина усвоји без измене већином од половине више један од укупног броја својих чланова.

На исти начин и по истом поступку одлучује Народна Скупштина коначно о законским предлозима, који су прво претресени и примљени у Сенату. Ако Сенат учини примедбе на прорачун и финансијски закон који је примила Народна Скупштина, Скупштина узима одмах у претресање примедбе Сената и коначно решава о прорачуну и финансијском закону.

Предлог одбачен у начелу у ком било дому, не може се ни у другоме дому подносити у току истога сазива.

Члан 49.

Изузетно, у хитним случајевима могу Народна Скупштина и Сенат, одборе, изабране ради проучавања предлога, који су поднети од стране владе, овластити да дотични предлог приме и допусте његову примену и извршење пре но што га је Народно Представништво изгласало.

Члан 50.

Краљ закључује уговоре са туђим државама, али је за потврду тих уговора потребно претходно одобрење Народног Представништва. За потврду чисто политичких споразума, ако нису противни Уставу и земаљским законима, није потребно претходно одобрење Народног Представништва.

Народно Представништво може, кад то изискује државна потреба, одлуком унапред овластити Министарски Савет, да изда мере за неодложну примену предложеног уговора.

Члан 51.

Законе проглашује Краљ указом који садржи и сам закон решен од Народног Представништва. Указ премапотписују сви Министри. Министар Правде ставља на њ државни печат и стара се о обнародовању закона у Службеним Новинама.

Закон добија обавезну снагу 15 дана по обнародовању у Службеним Новинама, ако сам закон

другчије не одреди. Дан обнародовања у Службеним Новинама рачуна се.

Члан 52.

Народна Скупштина има право анкете као и истраге у изборним и чисто административним питањима.

Члан 53.

Сваки члан Народног Представништва има право управљати министрима питања и интерпелације. Министри су дужни дати на њих одговор у току истога сазива.

Члан 54.

Народно Представништво стоји у непосредном одношају само са министрима.

У Народном Представништву имају право да говоре само његови чланови, чланови владе и владини повереници.

Члан 55.

Нико и никад не може узети посланика и сенатора на одговор за глас који је дао као члан Народног Представништва.

За све изјаве и поступке при вршењу мандата било у седницама Народног Представништва или у одборима, или у особитом изасланству или у особитој дужности, посланици и сенатори одговарају само Народној Скупштини односно Сенату по одредбама пословника.

Члан 56.

Без овлашћења Народне Скупштине односно

Сената њихови чланови се не могу за кривице било какве врсте узимати на одговор нити у икојем случају нити од икоје власти лишити слободе док траје њихов мандат осим кад се затеку на самом делу злочина или преступа. Али се и у томе последњем случају Народна Скупштина односно Сенат ако је на окупу, одмах извештава и даје или одриче овлашћење да се надлежни поступак продужи за време сазива.

Ако ко постане посланик или сенатор пре него што је над њим по каквој кривици изречена извршна пресуда, власт која врши извиђање и истрагу известиће о томе Народну Скупштину односно Сенат који даје или одриче овлашћење за продужење поступка.

Члан Народног Представништва се може узимати на одговор само ради оног дела за које је издан

О имунитету решава сваки дом одвојено за своје чланове.

ОДЕЉАК VII.

Управна власт.

Члан 57.

Сви министри чине Министарски Савет који стоји непосредно под Краљем. Краљ именује Председника и чланове Министарског Савета. Министри се налазе на челу појединих грана државне Управе.

Министар може бити и без портфеља.

Министри могу имати своје помоћнике: државне подсекретаре, који узети из Парламента не губе мандат.

Министри именују ниже државне чиновнике по одредбама закона.

Министри полажу пре ступања на дужност заклетву на Устав и верност Краљу.

Члан 58.

Министри су одговорни Краљу и Народном Представништву.

Краљ и Народно Представништво могу оптужити министре за повреду Устава и закона учињену при вршењу службене дужности.

Члан 59.

Министар може бити оптужен како за време трајања своје службе тако и за пет година после одступања.

Предлог да се министар оптужи мора се учинити писмено и мора садржавати тачке оптужења.

Кад министра оптужи Народно Представништво, одлука о стављању министра под суд има се донети већином од две трећине гласова присутних чланова.

Члан 60.

Министрима суди Државни Суд, Државни Суд чине: шест државних саветника и шест касационих судија, које свако од ових тела бира тајним гласањем у својој пленарној седници. Председник Касационог Суда је председник државног суда.

За она дела која нису предвиђена казненим законом казна ће се одредити законом о министарској одговорности.

Ближе одредбе о министарској одговорности садржи посебан закон.

Члан 61.

Управна власт може издавати Уредбе потребне за примену закона.

Управна власт може Уредбама са законском снагом уређивати односе само на основу законодавног овлашћења које се даје посебно за сваки случај.

Уредбе не смеју противуречити Уставу ни закону ради чије примене су издате. Оне не могу бити у супротности са законодавним овлашћењем на основу кога су прописане.

Члан 62.

Управа у Краљевини врши се по областима, срезовима и општинама. Број области одређује се законом о уређењу области, али он не сме бити већи од 35. Области могу обухватити од 200.000 до 600.000 становника. Области са градовима Београдом, Загребом и Љубљаном могу имати до 800.000 душа.

На челу сваке области налази се обласни начелник кога поставља Краљ и који управља преко државних органа пословима државне управе у области.

Члан 63.

За послове посебног месног, општинског и обласног значаја, установљава се особена месна општинска и обласна самоуправа уређена на начелу изборном.

О самоуправним пословима старају се посебни самоуправни органи, према одредбама закона.

Самоуправним обласним управама поверавају се ови послови:

1. обласне финансије;

2. обласни јавни радови;

3. старање о унапређењу обласних привредних интереса: ратарства, сточарства, виноградарства, воћарства и шумарства, као и о техничким пољопривредним побољшањима. У томе ће циљу моћи области имати угледне обласне пољопривредне установе свих врста;

4. управа обласним имањима;

5. брига о народном здрављу у области као и о свима установама, којима се унапређује здравствено стање у области;

6. мере месне безбедности;

7. брига о социјалним задацима у области;

8. обласне хумане установе;

9. обласне саобраћајне установе;

10. сарађивање на унапређењу просвете у области;

12. завођење и одржавање установа за штедњу, узајамно помагање и осигурање.

И други послови могу бити законом поверени обласним управама.

Члан 64.

Органи обласне управе су обласна скупштина и обласни одбор.

Обласна се скупштина бира општим, једнаким и непосредним гласањем.

Обласна скупштина бира из своје средине обласни одбор, који је извршни орган обласне управе.

Ближе одредбе о уређењу и надлежности самоуправних тела (општина и области) уредиће се нарочитим законом.

Члан 65.

Обласна скупштина има право издавати обласне уредбе о свима питањима из њене надлежности. Обласне уредбе проглашује обласни начелник.

Обласни начелник ће задржати од проглашења Уредбу за коју налази да је противна Уставу и законима или да вређа опште државне интересе. У том случају он шаље такву Уредбу са својим мишљењем Државном Савету на одлуку и о томе извештава надлежног Министра. Ако Државни Савет нађе, да је Уредба противна Уставу или ком закону, или да вређа опште државне интересе, она се неће прогласити ни обнародовати. Државни Савет је дужан да донесе у року од месец дана, своје решење.

Члан 66.

Обласни одбор прописује правилнике и упутства ради извршења обласних уредаба.

Члан 67.

Државна управна власт врши надзор над пословима самоуправних власти преко обласног начелника и посебних стручних органа. Обласни начелник има право да задржи од извршења сваку одлуку самоуправних органа која би била противна Уставу, законима, обласним уредбама или вређа

опште државне интересе. Против решења начелникова може се изјавити жалба Државном Савету, у законом року.

Ако Државни Савет не донесе решење у року од два месеца, од дана пријема, одлука постаје извршна.

Члан 68.

За спорове управне природе установљују се управни судови. Закон ће одредити њихова седишта, надлежност и организацију.

Члан 69.

Државни Савет је врховни управни суд. Чланове Државног Савета поставља Краљ на предлог Председника Министарског Савета и то на ова начин: половину чланова именује Краљ од двоструког броја чланова које предлаже Народна Скупштина а другу половину бира Народна Скупштина од двоструког броја које предлаже Краљ. Попуњавање упражњених места Државних Саветника одредиће се нарочитим законом који може од горњег принципа и одступити.

Чланови Државног Савета могу бити уклоњени са својих места, преведени у друга звања државне службе и у пензију стављени само на основу судске пресуде. Али кад наврше 70 година живота, или кад тако оболе да не могу вршити своју дужност, морају се ставити у пензију.

Државни Савет има ове дужности:

1) као највиши управни суд он решава о споровима управне природе. Спорови засновани жал-

бама против указа и мнистарских решења решавају се код Државног Савета у првом и последњем степену;

2) као управни орган врховне државне управе он решава о актима управне природе за које је потребно његово одобрење по нарочитим законима;

3) он врши надзорну власт над самоуправним јединицама по одредбака закона;

4) он решава сукобе о надлежности између државних управних власти као и сукобе о надлежности између државних и самоуправних власти;

5) он решава и о другим питањима која му законом буду стављена у надлежност.

Ближе одредбе о саставу, надлежности и поступку код Државног Савета прописаће се нарочитим законом.

ОДЕЉАК VIII.

Судска власт.

Члан 70.

Судови су независни. У изрицању правде они не стоје ни под каквом влашћу но суде по законима.

Судови и судске надлежности могу се установити само законом. Али ни у ком случају не могу се установити изванредни судови или комисије за суђење.

Законом се може за изванредне случајеве прописати нарочити поступак за извиђање и суђење кривичних дела.

Члан 71.

За целу Краљевину постоји само један Касациони Суд, са седиштем у Загребу.

Касациони Суд је надлежан и за решавање сукоба о надлежности између управне, грађанске или војне власти, и судске власти. Исто тако он је надлежан и за сукобе о надлежности између управних и редовних судова.

Члан 72.

Постављање Касационих и Апелационих судија и председника првостепених судова врши се Краљевим указом на предлог Министра Правде између броја кандидата које бира изборно тело чији ће се састав ближе законом одредити.

Члан 73.

Судије свих судова су сталне. Судија не може бити лишен својега звања нити ма из којег узрока уклоњен са дужности, против своје воље, без пресуде редовних суддова или дисциплинарне пресуде Касационог Суда. Судија не може бити тужен за свој судски рад без одобрења надлежног апелационог суда. За чланове виших судова ово одобрење даје Касациони Суд.

Судија може бити премештен само по свом пристанку, као и у случају унапређења на виши судијски положај.

Судија се ставља у пензију кад наврши 65 година, а председрици Касационог и Апелационог Суда по навршетку 70 година. Пре тога рока може се ставити у пензију само по писменој молби или кад

телесно или душевно тако оболи да не може вршити своју дужност. Одлуку о пензионисању у овом последњем случају доноси Касациони Суд.

ОДЕЉАК IX.

Државно газдинство.

Члан 74.

Сваке године Народно Представништво одобрава државни прорачун који вреди само за годину дана.

Прорачун се мора поднети Народном Представништву најадаље за месец дана од дана његовог састанка. Једновремено са прорачуном подноси се Народном Представништву на увиђај и одобрење и завршни рачун последње истекле рачунске године.

Народно Представништво не може предложене партије увећавати а може их смањивати и изоставити.

Прорачун се одобрава по његовим главама односно одељцима.

Начини састава и извршења прорачуна прописаће се законом.

Члан 75.

Док не одобри поднесени му прорачун, Народно Представништво може одобравати дванаестине за један или више месеци од предложеног прорачуна. Ако одобрени прорачун не обухвати време од распуштања до сазива Народног Представништва, као и време за које је одложено Народно Представништво, по чл. 46. Устава, и за то време вредиће већ одобрени прорачун по дванаестинама.

Члан 76.

Државни порези, и опште државне дажбине установљавају сѐ само законом.

О државним зајмовима решава Народно Представништво. Влада је дужна да Народном Представништву поднесе Главном Контролом оверени тачан извештај: да ли су уговори о зајмовима закључени и извршени у смислу закона.

Зајмови из државне имовине могу се давати само на основу закона.

Члан 77.

Самоуправне јединице имају свој годишњи прорачун.

Газдовање самоуправних јединица стоји под надзором Министра Финансија и Главне Контроле и регулисаће се нарочитим законом.

Члан 78.

Пореска обавеза је општа.

Пореза се плаћа по пореској снази и прогресивно.

Краљ и Наследник Престола плаћају државни порез на приватно имање.

Члан 79,

Државном имовином управља Министар Финансија у колико то закони друкчије не нареде.

О начину отуђења државних добара донеће се нарочити закон.

Право монопола припада државви.

Руде су државна својина.

О давању рударских, индустријских или ма којих других повластица донеће се нарочити закон.

Члан 80.

За преглед државних рачуна и надзиравање над извршењем државног и обласних прорачуна постоји Главна Контрола као врховни рачунски суд.

Председника и чланове Главне Контроле бира Народно Представништво из кандидационе листе, коју саставља Министарски Савет и на којој је предложено два пута онолико кандидата колико је празних места.

Председник и чланови Главне Контроле уживају исту непокретност као и чланови Државног Савета.

Ближе одредбе о саставу, надлежности и поступку Главне Контроле донеће се посебним законом.

ОДЕЉАК X.

Војска.

Члан 81.

Војна обавеза општа, по одредбама закона Устројство и величина војске и морнарице прописује се законом. Формирање јединица у законом прописаном обиму прописује Краљ уредбом на предлог Министра Војног и Морнарице. Колико ће се војске држати под заставом одређује се сваке године прорачуном.

Војницима и официрима под заставом суде војни судови. Суђење је у војсци јавно, у колико закон не прави изузетке из нарочитих разлога.

Оптужени за злочин или безчастећи преступ морају имати браниоца. Пресуде војних судова расматра Касациони Суд у последњем степену.

Члан 82.

Кривице које учини грађанин у друштву са војником судиће грађански судови.

Члан 83.

Нико не може добити јавну службу ако није одслужио свој рок у војсци по одредбама војнога закона.

ОДЕЉАК XI.

Измене у Уставу.

Члан 84.

О изменаме у Уставу решава Уставотрорна Скупштина са Краљем.

Уставотворну Скупштину сачињавају Народна Скупштина и Сенат удружени.

Члан 85.

Предлог да се у Уставу што измени или допуни може учинити Краљ или Народно Представништво.

У предлогу таквом морају се изреком именовати све тачке Устава које би се имале изменити или допунити.

Ако је предлог учинио Краљ, он ће се саопштити Народном Представништву па ће се за тим Народна Скупштина и наредна трећина Сената одмах распустити и сазвати Уставотворна Скупштина најдеље за четири месеца.

Ако је пак предлог такав потекао од једног или другог дома, о њему се решава на начин предвиђен за решавање законских предлога, већином од 2/3 од укупног броја чланова свакога дома.

Кад предлог на тај начин буде усвојен, Народна Скупштина и наредна трећина Сената ће се распустити, а Уставотворна Скупштина сазваће се најдаље у року од четири месеца од дана кад је предлог усвојен.

И у једном и у другом случају Уставотворна Скупштина може решавати само о оним изменама и допунама Устава, које садржи предлог на основу којег је она сазвана.

Уставотворна Скупштина доноси одлуке већином од половине више један од укупног броја својих чланова.

Члан 86.

Законом се могу привремено, било за целу државну област — у случају рата или опште мобилизације, било за њен поједини део на случај опште несигурности, ставити изван снаге поједине одредбе овог Устава.